TAXAS PORTUÁRIAS — COMPETÊNCIA PARA A SUA FIXAÇÃO

— Cabe ao Ministro da Viação e Obras Públicas a fixação das taxas portuárias.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Requerente: Osvaldo Teodoro da Rocha e outros
Mandado de segurança n.º 6.976 — Relator: Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS FILHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança número 6.976, do Distrito Federal:

Acordam os Ministros do Tribnal Federal de Recursos, em sessão plena, denegar o *writ*, por maioria de votos, vencido o Sr. Ministro Relator, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante. Custas *ex lege*.

Rio, 11 de junho de 1956. — *Djalma da Cunha Melo*, Presidente. — *Vasco Henrique D'Ávila*, Relator.

(Art. 77 do Reg. Int.).

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Osvaldo Teodoro da Rocha e outros, requerem mandado de segurança, textual, "contra o ato do Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, consubstanciado nas portarias ns. 185, de 23 de março de 1956, publicada no *Diário Oficial* de 24-3-56, pág. 5.612 e n.º 193, de 31 do mês findo, publicada também no *Diário Oficial* de 31 de março de 1956, pág. 6.034", pelos motivos que passam a desenvolver.

Dizem os suplicantes que obtiveram decisões judiciais reconhecendo-lhe o direito de trazerem do exterior um automóvel; que êsses automóveis, em conjunto, chegaram ao pôrto desta capital antes da publicação das aludidas portarias, salvo aquêles vindos pelo vapor "Ilhéus", chegado a 30 de março, já conhecida portanto, a Portaria número 185; que pretendiam pagar as despesas portuárias, quando foram infor-

mados de que tais despesas deveriam ser satisfeitas de acôrdo com as taxas aprovadas pelas duas portarias; que não se conformaram com a exigência, por entender que faltava autoridade legal ao Sr. Ministro da Viação para consentir no aumento em causa.

E, ponderam textualmente: (ler desde a letra *e*, a fls. 4, até final).

Às fls. 8 e 9 estão as fôlhas dos dois números do *Diário Oficial* contendo as duas portarias; de fls. 10 a 155 estão os documentos que provam as alegações quanto à obtenção das medidas judiciais inicialmente referidas, as chegadas e descargas dos navios e o depósito, feito em juízo, das importâncias destinadas ao pagamento dos direitos aduaneiros.

Pelo despacho a fls. 58 e verso, concedi a ordem, liminarmente, considerando que, salvo uma parte mínima do pedido, todos os automóveis haviam aqui chegado e sido descarregados antes das portarias.

Solicitadas informações, o Sr. Ministro da Viação prestou-as nestes têrmos: (ler a fls. 165 e seguintes).

Foram os autos com vista ao Sr. Dr. Subprocurador-Geral, que ofereceu êste parecer: (fls. 173 e seguintes — ler).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos (Relator) — Como se acentuou no relatório, o mandado é requerido contra os atos do Sr. Ministro da Viação, "consubstanciados" nas portarias n.º 185 e 193, de 23 e 31 de março último. Tais portarias estão às fls. 8 e 9 em publicações do *Diário Oficial*, de 24 e 31 do aludido mês. Em que consistiram aquêles atos? Dizem-no as portarias em seu preâmbulo.

"O Ministro de Estado da Viação e Obras Públicas, atendendo à solicitação da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro e tendo em vista as informações prestadas pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, resolve aprovar novos valores para as taxas...".

Inequìvocamente, portanto, o *ato* do Ministro *consubstanciado* nas portarias *se constitui* da aprovação dada às propostas de aumento de taxas, partidas da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro. E essa aprovação os suplicantes inquinam de ilegal, razão por que entendem que as novas taxas não lhes podem ser exigidas, sendo seu direito líquido e certo pagar as despesas portuárias pelas tarifas vigentes.

Já se mencionou, no relatório, que, entre os vários motivos por que os suplicantes se insurgem contra a exigência, incluiram a incompetência do Ministro de Estado para autorizar a nova exigência: está na letra *d* da inicial.

Argüem, também, a incompetência do Ministro, frente ao processo por que se fêz o aumento, embora lhe neguem, na letra *h*, qualidade para o fazer. Amplamente, fora de dúvida, têm o Ministro da Viação como incapaz de legitimar, por sua aprovação, o aumento das taxas.

Êsse o aspecto relevante que passamos a examinar.

A ilustre autoridade coatora, defendendo sua competência, invoca, como lei definidora, o art. 3.º do Decreto número 24.508, de 29-6-1934.

Realmente, o dispositivo legal citado está assim redigido:

"As vantagens e serviços de que o comércio e a navegação usufruirem nos portos organizados serão retribuídos com o pagamento de importâncias, cobradas pelas administrações dêsses portos e calculadas pela aplicação de taxas estabelecidas para cada pôrto em uma tarifa aprovada por portaria do Ministro da Viação e Obras Públicas e organizada de acôrdo com o que prescreve êste decreto".

Fora de dúvida, conseqüentemente, que a aprovação da tarifa dos "portos organizados" é da competência do Ministro.

Não basta, porém, a aprovação ministerial: é indispensável que a tarifa

"se organize de acôrdo com o que prescreve a lei".

Ora, oito dias depois do Decreto n.º 24.508, surgiu o Decreto n.º 24.599, de 6 de julho daquele ano de 1934. Êsse decreto, refundindo a legislação anterior, cogitava da autorização de concessão de obras de melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamentos, e "a exploração do respectivo tráfego". Seu âmbito se define muito bem no art. 1.º:

"Fica autorizado o Govêrno federal a contratar, com a observância das condições estabelecidas neste decreto, o melhoramento e a exploração comercial dos portos nacionais, outorgando concessão, para êsse fim, aos Estados, em cujo território se encontrem aquêles portos, ou a entidade privadas, de reconhecida idoneidade técnica e capacidade financeira".

Oro, é nesse decreto, que a Constituição de 1934 tornou lei, que se encontram estas disposições:

"Art. 14. Para atender aos encargos do capital aplicado nas instalações portuárias dos portos concedidos e para os da conservação e renovação dessas instalações e, bem assim, para o custeio dos serviços portuários, contribuirão os armadores cujas embarcações se utilizem daqueles portos e os donos das mercadorias procedentes do *hinterland* dêsses portos, ou a êles destinadas, que sejam carregadas, descarregadas ou baldeadas nos mesmos portos, ou que sejam ali despachadas, prosseguindo em seu transporte;

§ 1.º A contribuição referida neste artigo será cobrada pelos concessionários pela aplicação das taxas de uma tarifa que será por êles proposta ao Govêrno e aprovada por portaria do Ministro da Viação e Obras Públicas, sujeita à revisão de cinco em cinco anos;

§ 2.º Desde que a renda líquida apurada na tomada de contas anual se mantenha durante dois anos consecutivos, superior a 10% sôbre o capital total reconhecido pelo Govêrno como aplicado nas instalações portuárias, será revista a tarifa referida no § 1.º, modificando-se as respectivas taxas com o fim de fazer desaparecer a renda excedente àquele limite".

Reafirmou, pois, o decreto de 6 de julho de 1934 a competência do Sr. Ministro da Viação para aprovar a tarifa dos serviços portuários, proposta por seus exploradores.

Reafirmou, sim, a competência, mas definiu regras e fixou limitações. A primeira delas foi a de que a revisão da tarifa se faria de cinco em cinco anos, amplamente. Isto é antigo e vem da primeira lei que, no Brasil, cogitou da organização de serviços de portos nacionais. Realmente, o Decreto n.º 1.746, de 13 de outubro de 1869 (revogado só em 1934 pelo art. 22 do mencionado Decreto n.º 24.599, de 6 de julho) estabelecia no § 5.º do art. 1.º, que os empresários receberiam, pelos serviços prestados, taxas constantes de uma tarifa por êles proposta e aprovada pelo Govêrno Imperial, mas estabelecia, expressamente: "Será revista esta tarifa pelo Govêrno Imperial de cinco em cinco anos, mas a redução geral das taxas só poderá ter lugar quando os lucros líquidos da emprêsa excederem a 12%".

Tal orientação foi mantida na República, nas instruções aprovadas pelo Decreto n.º 6.501, de 6 de julho de 1907 (arts. 30 e 31).

Do exposto se deduz, portanto, que uma vez aprovada uma tarifa, ela só será prevista após cinco anos, salvo se, em dois exercícios consecutivos, em razão de verificação na tomada de contas anual, se apurar que a renda líquida da emprêsa houver sido superior a 10%, do capital reconhecido pelo Govêrno como, efetivamente, aplicado — e isso para que fim? *Verbis*: "...com o fim de fazer desaparecer a renda excedente daquele limite".

Parece-me, assim, que a lei quis dar aos que se utilizam dos serviços dos portos, uma garantia de estabilidade quanto ao custo ou, se quiserem, "preço" dêsses serviços; e também a de uma taxa máxima para tais serviços, com o não consentir que a renda líquida do

explorador se eleve a mais de 10% sôbre o capital efetivamente invertido. Aliás, essa preocupação de assegurar um mínimo de custo ao utilizador dos serviços, pela verificação de um máximo da renda do explorador, é uma constante de tôda a legislação sôbre exploração de portos.

Ora, o Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, na defesa desenvolvida de seus atos, não os justifica com qualquer alusão à observância de tais imposições legais. Nenhuma alusão à data da adoção da tarifa revista, como nenhuma referência a resultados de qualquer tomada de contas — matéria aliás regulada nas Instruções baixadas com o Decreto n.º 17.788, de 8-2-45.

Conclui-se, assim, "no pressuposto da competência do Sr. Ministro da Viação para aprovar as novas taxas", que o ano consubstanciado nas portarias de 23 e 31 de março último não poderia subsistir, por não concluído na conformidade da lei.

Dissemos "no pressuposto da competência do Sr. Ministro da Viação", porque, em realidade, não lhe assistia competência legal para os atos que praticou.

Com efeito, vimos que os Decretos ns. 24.508 e 24.599, tratando da exploração dos "portos nacionais", deferiam àquele Ministro, indistintamente, qualidade para aprovar as tarifas propostas, observada a lei.

Desde, porém, 12 de abril de 1941, que, por fôrça do Decreto-lei n.º 3.198, o pôrto do Rio de Janeiro foi excluído, para efeitos de organização, administração e exploração da generalidade daqueles "portos nacionais", passando a reger-se por legislação especial, em regime legal próprio.

Com efeito, o Decreto-lei n.º 3.198, sob a epígrafe "Reorganiza a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro", dispõe logo, no art. 1.º:

"A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro (A.P.R.J.), órgão de natureza autárquica, com personalidade jurídica própria, sede e fôro na capital da República, e sob jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas, tem por fim a exploração industrial e comercial e os melhoramentos do Pôrto do Rio de Janeiro".

Nota-se a explicitude da lei:

"... tem por fim a exploração industrial e comercial e os melhoramentos do pôrto do Rio de Janeiro".

O que significa isso não preciso destacar, porque é claro como água...

Pelo art. 1.º, a lei ordenou que se submetessem, nas épocas próprias, ao Departamento Nacional de Portos e Navegação, *verbis*: "para ser submetido à aprovação do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Viação e Obras Públicas":

a) a proposta detalhada de orçamento industrial de receita e despesa, anualmente".

Surge, assim, na legislação, até então existente, pela primeira vez a intervenção do Presidente da República como autoridade de *pronunciamento necessário* na previsão orçamentária do serviço.

A seguir, o art. 5.º dispõe que aquela administração apresentaria, ao Departamento de Portos, para ser submetida ao Ministro da Viação, devidamente informado:

"*a*) os estudos e propostas para fixação ou alteração das tarifas".

Isto, de forma alguma, pode ser entendido como continuação de competência do Ministro para aprovar tarifas. Veja-se que a lei mandou submeter, ao Ministro, os "estudos e propostas sôbre tarifas, isso depois de ter feito depender de aprovação do Presidente da República, como se viu, "o orçamento industrial da receita e despesa". A submissão, ao Ministro, dos estudos e propostas para fixação ou alteração das tarifas — conclui-se com lógica e segurança — será tão-só para efeito de seu exame e esclarecimento do Presidente da República, a quem compete a aprovação da receita que as taxas daquela tarifa proporcionam.

À conclusão exposta se chegou, entretanto, não só pela fôrça da razão e

do raciocínio — mas por imposição de lei, expressa.

Vejamos.

O citado Decreto-lei n.º 3.198, no art. 17, *verbis*:

"As condições de admissão, direitos, deveres e penalidades, relativas aos empregados da A.P.R.J., serão especificadas em regulamento a ser baixado pelo Presidente da República..."

E o artigo assim conclui:

"Igualmente, será expedido regulamento dispondo sôbre as condições de prestação dos serviços portuários".

Ora, não é possível excluir dentre "as condições de prestação dos serviços portuários", a sua remuneração, condição principal.

E assim, realmente, foi entendido, providenciado.

A 5 de fevereiro de 1942, pelo Decreto Executivo n.º 8.680, foi aprovado o Regulamento dos Serviços do Pôrto do Rio de Janeiro. E, nesse Regulamento, lê-se:

"Art. 2.º À Administração do Pôrto cabe receber dos que se utilizarem das instalações portuárias as importâncias correspondentes às taxas constantes das tarifas aprovadas pelo Presidente da República".

Depois de tudo isso, só uma lei surgiu: o Decreto-lei n.º 8.439, de 24 de dezembro de 1945, regulando o serviço de armazém nos portos organizados, e dando outras providências. Essa lei, em se referindo a "portos organizados", nos têrmos dos Decretos ns. 24.508 e 24.599, já estudados, não se aplica ao Rio de Janeiro, que vive em regime jurídico à parte (Decreto-lei n.º 3.198 e Decreto n.º 8.680). Inda, porém, que assim não se queira entender, em nada contraria a situação exposta, frente à legislação estudada.

Face ao exposto, pois, Sr. Presidente, concedo a ordem para o efeito de declarar inoperante a aprovação dada pelo Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, constante de suas portarias ns. 185 e 193, de 23 e 31 de março último, quanto à sua aplicação no Pôrto do Rio de Janeiro.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Tomo a liberdade, preliminarmente, de inverter a ordem argumentativa adotada pelo eminente Ministro Cunha Vasconcelos, para ocupar-me, em primeiro lugar, da argüida incompetência do Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, para editar as Portarias ns. 185 e 193, que aumentaram as tarifas para o Pôrto do Rio de Janeiro. A seguir, abordarei a malsinada ausência de processo legal para a fixação das aludidas tarifas. O eminente Sr. Ministro Cunha Vasconcelos elaborou exaustivo e brilhante voto, que o Tribunal, com agrado, acabou de ouvir, histórico meticuloso de tôda a legislação pertinente aos serviços portuários...

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — V. Exa. me permite um aparte? Eu poderia ter chegado a uma conclusão rápida, mas quis fazer um estudo detalhado para o Tribunal.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — ... desde o Império. Apesar de não haver compulsado detidamente dita legislação, procurarei compendiar, na medida de minhas escassas possibilidades, o *substratum* que dela extraí. A exploração dos serviços públicos portuários, entre nós, vem se fazendo, ou diretamente pela própria Administração, ou através de concessões. O Pôrto do Rio de Janeiro, durante muito tempo, foi gerido por concessionários e, ùltimamente, passou a ser administrado diretamente pelo Govêrno. E, logo a seguir, por fôrça do Decreto-lei n.º 3.198, de 1951, constituiu-se uma autarquia para a superintendência dêsses serviços. A legislação anterior ao advento do Decreto-lei n.º 3.198, conferia, sem dúvida alguma, ao Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, competência para regular as tarifas devidas pelos aludidos serviços, quer as de capatazia, quer as de armazenagem, quer as de utilização. A fixação dessas tarifas estava subordinada a certos requisitos que tinham por escopo evitar no interêsse público, que as mesmas exce-

dessem às raias de uma justa remuneração do capital, quando se tratasse de exploração privada. Daí a obrigatoriedade lembrada pelo Sr. Ministro Relator da revisão periódica para o efeito de manter a renda, dentro de limites justos e razoáveis. Com a criação do sistema autárquico para a exploração dos serviços do Pôrto do Rio de Janeiro, introduziram-se normas de competências que, à primeira vista, podem parecer derrogatórias das atribuições anteriormente conferidas ao Sr. Ministro da Viação. Mas, examinando-se detidamente o assunto, verifica-se que tal não ocorre. Determinando a lei que os estudos e as propostas para a fixação de tarifas devem ser submetidas ao Sr. Ministro da Viação, evidentemente que pressupõe a sua competência para editá-las. A atribuição outorgada, expressamente, ao Exmo. Sr. Presidente da República, diz respeito, tão-sòmente à aprovação dos orçamentos dos serviços portuários, das rendas e despesas próprias dêsses mesmos serviços. A lei esclarece que a autarquia está obrigada a organizar. Êsse orçamento é que será aprovado pelo Sr. Presidente da República. Portanto, essa norma não interfere nem tem o que ver com a anterior, onde se diz que a proposta de aumento de tarifas deve ser encaminhada ao Sr. Ministro da Viação. A obrigatoriedade da aprovação do orçamento pelo Sr. Presidente da República não se desaguisa com a competência anteriormente assegurada pela lei ao Ministro da Viação, para fixar tarifas, mediante processo e norma de produção previstos em lei ou regulamento.

Tendo para mim que, a despeito de o pôrto do Rio reger-se por legislação especial (que é o Decreto-lei n.º 3.198). em nada se modificou a competência anterior do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas para fixar tarifas; para reduzí-las ou aumentá-las, conforme o caso. Só aceitaria a pretendida incompetência do Ministro se a atribuição que antes lhe fôra, expressamente, conferida por lei, houvesse sido, pela mesma via, direta ou indiretamente, retirada. É norma de nosso direito administrativo subordinar diretamente as autarquias a determinado Ministério, cabendo ao respectivo Ministro resolver todos os problemas pertinentes a elas, que forem levados ao seu conhecimento através de seus presidentes. Só em grau de recurso hierárquico é que os mesmos assuntos poderão chegar à autoridade do Sr. Presidente da República. Essa é a norma administrativa, geralmente aceita. Não conheço qualquer exceção. Não sei de nenhuma autarquia que esteja diretamente subordinada ao Presidente da República. Isso só acontece com os serviços autônomos, como o DASP, IBGE, etc., que se vinculam diretamente à Presidência da República.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Mas a de que se trata está, por fôrça da lei.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — V. Exa. não apontou, *data venia*, qualquer artigo de lei.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Expressamente — V. Exa. está esquecido.

O Sr. Ministro Elmano Cruz — O Relator deu e vou ler o art. 217, § 2.º do Decreto n.º 3.998: (lê).

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Em primeiro lugar, é preciso levar em conta que se trata de um regulamento, que não pode prevalecer sôbre a lei. E, depois, é preciso notar que o dispositivo fala em "aprovado", ao passo que o que se discute na hipótese é a competência para baixar...

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Pode baixar sem entrar em execução.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Se o Ministro tem competência para baixar, é evidente que a tarifa não carece de aprovação posterior. Se o regulamento o exige, êle exorbita à lei.

Só daria pela incompetência, como disse, se ela fôsse manifesta e irretorquível. Não me parece que o seja.

Afastado êsse aspecto preliminar da questão, resta apreciar a legalidade do processo adotado para a apuração do

quantum das tarifas. É evidente que a maioria das regras arroladas pelo eminente Relator, só condizem com o regime de concessão, não se aplicam à exploração dos serviços, quando diretamente administrados pelo Estado. Quando se tratar de administração pública centralizada ou não, e a proposta evidenciar que as tarifas são mesmo deficitárias, não restará ao Ministro de Estado senão baixar novas tarifas, independentemente de qualquer outra indagação. De modo que não procede, por igual, a assertiva de que as tarifas não obedeceram a tôdas as normas de produção. Essas só seriam de observar integralmente, se se tratasse de exploração privada.

Senhor Presidente, postos de lado certos senões verdadeiramente exorbitantes, das aludidas tarifas, como o condizente com a armazenagem, que sendo um serviço contínuo, aplica-se desde logo a nova tarifa, sem possibilidade de efeito retroativo, passando os dias de armazenagem que sucederam às portarias a contarem-se pela nova norma; e a questão, por exemplo, da utilização do pôrto, por parte dos navios, sujeita a contribuição de caráter geral, vinculada, tão-sòmente, ao porte do navio, sua tonelagem, calado e área ocupada no cais — em tudo o mais, as novas imposições tarifárias se ajustam ao direito.

Ante o exposto indefiro a segurança.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Pela ordem, Sr. Presidente. Meu voto resultou de detido e acurado estudo de tôda a legislação pertinente. Cheguei à conclusão de que carece o Ministro da Viação, de competência legal para aprovar tarifas do pôrto do Rio de Janeiro.

O eminente colega Ministro Vasco D'Ávila, em seu brilhante voto, atinge a uma conclusão oposta, baseado ùnicamente no art. 5.º do Decreto-lei número 3.198, o qual assim dispõe:

"A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro apresentará ao D.N.P.N., para ser submetido ao Ministro da Viação e Obras Públicas, devidamente informado: *a*) os estudos e propostas para fixação ou alteração das tarifas".

Vai-me permitir, o Tribunal, que eu peça a sua atenção para o seguinte aspecto: contra aquilo que é sòmente dedução de S. Exa., decorrente de um texto isolado, erguem-se, também, uma dedução de outro texto isolado e a afirmação peremptória da lei.

A dedução decorre do art. 4.º, que não pode deixar de ser levado em consideração, como, aliás, já acentuei:

"A A.P.R.J. submeterá em época própria ao Departamento Nacional de Portos e Navegação, para ser submetido à aprovação do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Viação e Obras Públicas:

1) .....

2) a proposta detalhada do orçamento industrial da receita e despesa anualmente."

Acentue-se que a receita da Administração do Pôrto é proveniente ùnicamente da cobrança das taxas. Conseqüentemente por aí se vê que não podia cindir-se a autoridade. Sòmente aquela capaz de aprovar a proposta da receita teria competência para aprovar as taxas. Isto é o que deflui da harmonia da lei e da ordem natural das coisas. Em face à dedução de S. Exa., ergue-se outra dedução cuja firmeza não se pode obscurecer. Aliás, das deduções passa-se à lei expressa. Eis o art. 17 da lei:

"As condições de admissão, direitos, deveres e penalidades, relativas aos empregados da APRJ, serão estabelecidos em regulamento a ser baixado pelo Presidente da República. *Igualmente será expedido regulamento dispondo sôbre as condições da prestação dos serviços portuários.*"

Ora, é inequívoco que, das "condições de prestação dos serviços portuários"; não se pode excluir, é mesmo, o elemento n.º 1, o custo dos serviços. E foi, inegàvelmente, assim que o Govêrno entendeu, baixando o regulamento onde se lê, textualmente, logo no artigo 2.º:

"À Administração do Pôrto cabe receber dos que se utilizarem das instalações portuárias as importâncias correspondentes às taxas constantes das tarifas aprovadas pelo Presidente da República."

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — V. Exa. que é tão cioso da lei, do império da lei, não admite que o regulamento possa exorbitar-se, admite...

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Mas, não exorbitou, caro colega. Já argumentei com a lei. É ordem da lei.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Como não exorbitou se a lei confere competência expressa ao Ministro de Estado.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Para aprovar, não. Aí é que está o equívoco de V. Exa.. A lei simplesmente menciona o Ministro da Viação como elemento de ligação. Por que? Por simples questão de escalonamento, de trâmite. A Inspetoria dos Portos não iria levar, diretamente, ao Presidente da República, os estudos sôbre tarifas. Êsses estudos só poderiam ir ao Presidente da República por intermédio do Ministro de Estado...

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — V. Exa. entende, então, que o Ministro pode baixar o regulamento, mas tem de ser levado ao Presidente da República.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Perdão. Não entendo assim, nunca o entendi!

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — O Presidente da República é quem baixa.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — O Presidente da República é quem aprova.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Então aprova as tarifas do Pôrto do Rio de Janeiro.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Os estudos são realizados pelo Departamento de Portos, Rios e Canais e apresentados ao Ministro da Viação para exame. Êsses estudos são levados, pelo Ministro, ao Presidente da República, como, de ordinário, aliás, se procede na esfera administrativa.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — V. Exa. permite? É o regulamento.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Não, perdão! Citei a lei. A lei é que é expressa e eu repito:

"... Igualmente será expedido regulamento dispondo sôbre as condições de prestação dos serviços portuários."

Que significa isso? Que o Presidente da República baixa o regulamento do qual consta o custo, o preça dos serviços. Do contrário, seria concluir-se que caberia ao Presidente da República regulamentar tudo, menos, exclusivamente, aprovar as tarifas — êle, a quem incumbe aprovar o orçamento industrial da receita e da despesa. Contra tudo isso, *data venia*, e com meu respeito máximo. V. Exa. erige como elemento decisivo uma simples dedução.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — V. Exa. permite? Meu pensamento não parte de dedução. Apenas admito que se lhe tire implìcitamente o que lhe foi outorgado pela lei.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Implìcitamente, não, perdão. Explìcitamente. Foi o legislador que fêz. V. Exa. poderá estranhar. Muita coisa se estranha. Veja como é sério. Ainda há poucos dias, julgando-se o mandado de segurança contra o Ministro da Guerra, que tinha, inequìvocamente, por fôrca de lei expressa, o poder de regulamentar, a maioria deu o mandado porque, entre dois atos do Ministro, no exercício dêsse poder, se entendeu que havia incongruência. No caso presente, em que a lei expressamente atribui autoridade ao Presidente da República para aprovar o orçamento industrial de despesa e receita, para regular a prestação de serviços, em que o regulamento diz, expressamente, que as taxas serão cobradas de acôrdo com as tarifas aprovadas pelo Presidente da República, numa situação assim quer-se reconhecer a autoridade do Ministro da Viação, negando a do Presidente da República. O pôrto do Rio de Janeiro está sujeito a um regime legal

próprio, desde 1941. Talvez isso se tenha esquecido, ou talvez se tenha feito diferentemente. Agora, entretanto, que o Judiciário é convocado a estudar a situação legal, há que se pronunciar na conformidade do que realmente as leis determinam, *data venia*.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Depois de terem votado o Relator concedendo o *writ* e o Ministro Henrique D'Ávila denegando a ordem, pediu vista dos autos o Ministro Alfredo Bernardes. Aguardaram o resultado do pedido de vista os demais Ministros Elmano Cruz, Mourão Russel, João José de Queirós e Aguiar Dias. Não compareceu o Sr. Ministro Macedo Ludolf. Presidiu o julgamento o Ministro Djalma da Cunha Melo.

VOTO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — O Decreto-lei n.º 3.198, de 14 de abril de 1941, atribuiu ao Ministro da Viação o encargo de fixar ou alterar as tarifas referentes ao pôrto do Rio de Janeiro. Isto está expresso no art. 5.º, que assim preceitua:

"A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro apresentará ao Departamento Nacional de Portos e Navegação, *para ser submetido* ao Ministro da Viação e Obras Públicas, devidamente informado:

a) os estudos e propostas para fixação ou alteração das tarifas".

Diz-se que a expressão *"para ser submetido* ao Ministro da Viação e Obras Públicas" não implica na competência dêste para provar aquêles estudos e propostas. Parece-me que improcede a contestação. Não há dúvida de que ao Presidente da República, cabe aprovar a "proposta detalhada do orçamento industrial da receita e despesa na referida autarquia" (art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.198); e, no entanto, o art. 6.º prescreve que a Administração do Pôrto apresentará, anualmente, um relatório ao Departamento Nacional de Portos e Navegação *"para ser submetido* ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Viação e Obras Públicas". Vê-se, portanto, que a aludida expressão "submeter ao Ministro da Viação" e "submeter ao Presidente da República" equivalem a *submeter à aprovação* de um, o orçamento anual da receita e despesa da autarquia, e de outro, a fixação ou alteração das tarifas. Tenho, portanto, como certo que o decreto-lei citado deu competência ao Ministro da Viação para fixar e alterar as tarifas do Pôrto do Rio de Janeiro, depois de realizados os estudos necessários pelo Departamento Nacional de Portos e Navegação. Sucede, porém, que o regulamento baixado para execução daquele decreto-lei atribuiu expressamente ao Presidente da República a aprovação das referidas tarifas. Prepondera o disposto no regulamento sôbre o disposto na lei? Evidentemente, não. O regulamento vale enquanto dentro da lei, fora da lei a que se reporta não vale. Tenho, assim, por inconstitucional o Decreto n.º 8.680, de 5 de fevereiro de 1942, na parte que tirou da competência do Ministro de Estado para atribuir ao Presidente da República competência para aprovar tarifas relativas ao pôrto do Rio de Janeiro. Tôdas as tarifas dos portos organizados são aprovadas pelo Ministro da Viação. Para que as do pôrto do Rio de Janeiro escapassem a essa regra geral seria preciso lei expressa a respeito. Essa lei não existe. O que existe é um regulamento, que visando tornar intelegível o preceito legal, abusou do poder de regulamentar, passando para a competência do Presidente da República o que era da competência do Ministro da Viação. Aliás, dizem as informações que as atuais tarifas vigentes no pôrto do Rio de Janeiro, desde 1947, foram aprovadas pelo Ministro da Viação e não pelo Presidente da República. Seria

porque o Decreto-lei n.º 8.439, de 24 de dezembro de 1945, posterior, portanto, ao Decreto n.º 8.680, de 5 de fevereiro de 1942, determinou no seu art. 25, que as administrações dos *portos organizados* submetessem à aprovação do Ministro da Viação e Obras Públicas, dentro do prazo de 60 dias, novas tabelas das respectivas tarifas portuárias? É possível, porque o pôrto do Rio de Janeiro é um *pôrto organizado* e a circunstância de se encontrar sob a dependência direta do Govêrno não lhe tira essa qualidade, conforme está expresso no art. 2.º, parágrafo único, do Decreto n.º 24.447, de 22 de junho de 1934. A tôda sorte parece-me incontestável que o regulamento baixado com o Decreto n.º 8.680, exorbitou ao retirar da competência do Ministro da Viação a aprovação das tarifas do pôrto do Rio de Janeiro. Considero, portanto, competente o senhor Ministro da Viação para aprovar as novas tarifas, propostas pela Administração do Pôrto e chegadas às suas mãos, devidamente informadas pelo Departamento Nacional de Portos e Navegação. Quanto à possibilidade de alteração das mesmas tarifas não tenho dúvidas a respeito. As tarifas podem ser revistas *ex officio*, decorrido o prazo de 5 anos de sua aprovação, e a requerimento da Administração do Pôrto, em qualquer época, para que o serviço possa ser mantido. As informações dizem que o *deficit* da autarquia é superior a 709 milhões de cruzeiros. Para diminuir êsse débito só havia uma providência a tomar: a elevação das taxas portuárias. Foi o que fêz o Govêrno. Denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Concedo o mandado, tendo em vista o voto que proferi no mandado de segurança n.º 7.068, em que são impetrantes a Moore Mac Cormack e outros, para declarar nulas, por vício de incompetência da autoridade que as expediu, as portarias incriminadas.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel — Quando do julgamento do mandado de segurança de n.º 7.068, após o voto proferido pelo Sr. Ministro Elmano Cruz, pedi vista dos autos, porquanto estava em julgamento, em primeiro lugar, para o exame dêste mandado de segurança, exatamente a questão da competência do Sr. Ministro da Viação, para baixar tarifas aduaneiras.

Do exame que fiz dos autos do mandado de segurança n.º 7.068, cheguei à conclusão a que acaba de chegar o Sr. Ministro Alfredo Bernardes. Com a devida vênia do Relator, entendo, também, como o Sr. Ministro Alfredo Bernardes, ser o Ministro da Viação o competente para aprovar as tarifas e, assim, legal o ato de S. Exa. impugnado no mandado de segurança.

Não desenvolverei meu voto, porquanto a argumentação que expenderia seria a mesma expendida pelo Sr. Ministro Alfredo Bernardes. Devo apenas acrescentar que também me levou à conclusão atingida pelo Ministro Alfredo Bernardes o art. 19 do Decreto-lei n.º 3.198, assim redigido.

"As leis portuárias aduaneiras e de polícia, em vigor, se estenderão à A.P.R.J. no que lhe fôr aplicável, exceto quanto a pessoal".

Êste artigo, entendo eu, vem reforçar ainda mais a argumentação do Sr. Ministro Alfredo Bernardes.

Com a devida vênia do Relator, denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queirós — Ao que se depreende do que vem sendo discutido neste mandado de segurança originário, insurgem-se as impetrantes contra o ato do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, consubstanciado nas Portarias n.º 185 e n.º 193, aprovando os novos valores de determinadas taxas portuárias, referentes ao pôrto do Rio de Janeiro. O ato impugnado na impetração, ao que ouvi, é

pois, ùnicamente, o da aprovação ministerial, que se diz ilegal e abusiva, porque da competência do Sr. Presidente da República e não do Ministro. Não se insurgem as impetrantes, direta e pròpriamente, contra a exigência das novas taxas aprovadas. E é evidente que assim seja, pois do contrário estaria mal formulada a impetração perante êste Tribunal, cuja competência originária se cinge aos atos dos Ministros de Estado. Se os impetrantes impugnassem, não o ato de aprovação das novas taxas, mas a sua exigência pela Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, a competência originária para conhecer do pedido, seria da Justiça de primeira instância, com jurisdição sôbre os atos daquela autarquia.

Assentado, assim, que o ato impugnado é do Ministro da Viação, aprovando as novas tarifas, e não o da entidade menor, exigindo-as, examine-se a procedência do pedido de segurança.

A Constituição, em seu art. 141, § 24, assegura que se concederá mandado de segurança "*para proteger direito líquido e certo* não amparado por *habeas corpus*... seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder". Com a mesma precisão e de modo mais explícito, a Lei n.º 1.533, de 31-12-1951, estabelece, em seu art. 1.º: "Conceder-se-á mandado de segurança *para proteger direito líquido e certo*, não amparado por *habeas corpus*, sempre que, *ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação* ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria fôr e sejam quais forem as funções que exerça".

Quer pela Constituição, quer pela lei ordinária, é evidente, pois, serem dois os pressupostos para a concessão do mandado de segurança:

a) direito líquido e certo violado ou ameaçado;

b) ato de autoridade, ilegal ou abusivo;

Não basta, para a concessão da medida, a ocorrência de um só dêsses dois elementos. É insuficiente se prove que um direito líquido e certo foi violado ou está ameçado; é preciso provar que a lesão resulta de um ato ilegal ou abusivo da autoridade. Do mesmo modo, não basta que se prove haver a autoridade praticado um ato ilegal ou abusivo; é essencial que se prove, também, que o ato inquinado fere, em concreto, um direito líquido e certo.

No caso que ora examinamos sustenta-se que o ato ministerial impugnado é ilegal e abusivo, porque o competente para praticá-lo seria o Sr. Presidente da República. Admita-se que assim seja. Mas, tem o particular direito líquido e certo de compelir um Ministro de Estado a só praticar os atos de sua competência, não invadindo a do Sr. Presidente da República? Parece-me, *data venia*, que não.

Dir-se-á que, na espécie em exame, o direito líquido e certo ferido é o de não pagar as taxas majoradas pela autoridade incompetente. Mas, nesse caso, o ato impugnado seria, necessàriamente, a exigência das aludidas taxas e não o ato ministerial de aprovação da nova tabela. Não há por onde fugir ao dilema: ou o ato impugnado é o do Ministro, aprovando, abusivamente, as tabelas, ou o da Administração do Pôrto, exigindo as novas taxas majoradas.

Na primeira hipótese — que é a figurada na impetração — indiscutível se apresenta a competência originária dêste Tribunal, mas falha um dos pressupostos para a concessão do mandado: o da existência de um direito líquido e certo ferido ou ameaçado, em concreto, pelo ato impugnado.

Na segunda hipótese — que não corresponde à técnica adotada pelos impetrantes ao postular seu pretendido direito — a competência para conhecer dos atos concretos de exigência das novas taxas — que só podem ser praticados pela Administração do Pôrto — seria de uma das Varas da Fazenda Pública do Distrito Federal, por distribuição.

Se os impetrantes estivessem impetrando a segurança contra essa exigência, em concreto, das taxas majoradas.

a conclusão do meu voto seria no sentido da incompetência do Tribunal Federal de Recursos. Mas como os impetrantes, na realidade — e forçando a competência dêste Tribunal — por algum motivo não esclarecido — se insurgem, apenas, contra o ato ministerial de aprovação, dita abusiva, das novas tabelas, a conclusão do meu voto é denegando a segurança impetrada, porque inexiste qualquer lesão de direito individual líquido e certo, tão-só por haver o Sr. Ministro da Viação praticado um ato normativo da competência, ao que se alega, do Sr. Presidente da República.

E' o meu voto, de acôrdo com a conclusão a que chegou, por outra via, o Sr. Ministro Vasco Henrique D'Ávila.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Depois de terem votado o Relator e o Ministro Elmaro Cruz, concedendo a segurança, e os Ministros Henrique D'Ávila, Alfredo Bernardes, Mourão Russel e J. J. de Queirós, denegando-a, adiou-se o julgamento, por haver pedido vista dos autos o Ministro Aguiar Dias. Não compareceu o Senhor Ministro Macedo Ludolf. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

VOTO

O Sr. Ministro Aguiar Dias — Senhor Presidente, os debates em tôrno da questão das taxas de armazenagem e capatazias esticaram-se até à confusão da qual foi primeiro resultado o indeferimento, puro e simples, por parte da douta maioria, do mandado em julgamento. Ora, nesses têrmos, a decisão foi, permitam-me a observação *ultra petita*. Com efeito, tanto nas informações como no parecer da douta Subprocuradoria, consta expressamente a ressalva correspondente a mercadorias desembarcadas antes do advento das portarias ns. 185 e 193, do Sr. Ministro da Viação, que não poderiam atingir a situação anterior constituída, sob pena de ferir o art. 141, § 3.º, da Constituição federal. Isso mesmo foi reconhecido pela digna autoridade coatora, assessorada pelo eminente Dr. Subprocurador-Geral. Não só pediram que o mandado de segurança fôsse julgado prejudicado, em relação às mercadorias chegadas antes das mencionadas portarias, como o Sr. Ministro da Viação baixou ato expresso, nesse sentido. Como ficou votado, pois, há, pelo menos em parte, julgamento *ultra petita* desprêzo do preceito constitucional que assegura a irretroatividade da lei e violação da própria norma da autoridade impugnada, ao revogar a norma anterior, para os casos pretéritos.

Êsse o reparo que, *data venia*, cabe, para que não vá a decisão já tomada prejudicar aos impetrantes descompassadamente, negando-lhes o que a própria autoridade coatora lisa e retamente lhes reconheceu como direito adquirido e, por isso mesmo, imune ao novo regime tarifário.

Dito isso, passo a dar o meu voto.

Ouvi, com atenção, agitar-se um dilema contrário aos impetrantes: ou se tratava de ato do Administrador do Pôrto, sujeito à jurisdição da primeira instância ou se tratava de simples aprovação, que constituia ato normativo ou em si mesmo incapaz de violar direito.

Não concordei, *data venia*. A questão da competência — e iniludìvelmente o primeiro têrmo da alternativa o era — estava superada, como superada se achava a questão, também preliminar, de se cogitar de ato normativo, pois o Tribunal julgou mérito. E quanto a ser, em si mesmo, inócuo o ato de aprovação, em face dos impetrantes, assinalo que não era tal. A aprovação, no caso, significou alteração, trânsito, integração do ato lesivo e a intervenção da autoridade maior absorvia a da autoridade inferior.

São nulas, à luz do sistema de leis e regulamentos aplicáveis, as portarias

ns. 183 e 195, do Sr. Ministro da Viação, das quais decorreram astronômico aumento das taxas de capatazias e armazenagens para o pôrto do Rio de Janeiro. A primeira observação que se impõe, por fôrça do estudo do assunto, a que nos dispomos, em paciente e demorada investigação, é a de que a ilegalidade de agora é apenas reiteração do velho abuso de poder. A Administração, com efeito, já vinha de longa data cobrando indevidamente (sirva de exemplo a Portaria n.º 435, de 1955), as taxas de armazenagem sôbre automóveis importados, pelo critério do respectivo pêso, quando, pelo Decreto-lei n.º 8.439, de 24 de dezembro de 1945, o critério adequado é o constante da tabela *D*, percentual, em função dos direitos pagos pelas taxas mínimas da tarifa alfandegária em vigor.

Relativamente à competência do Senhor Ministro da Viação para aprovar taxas, dispunha o art. 3.º do Decreto n.º 24.508, de 29 de junho de 1934:

"As vantagens e serviços de que o comércio e a navegação usufruirem nos portos organizados serão retribuídos com o pagamento de importâncias, cobradas pelas administrações dêsses portos e calculadas pela aplicação de taxas estabelecidas para cada pôrto em uma tarifa aprovada por portaria do ministro da Viação e Obras Públicas e organizada de acôrdo com o que prescreve êste decreto".

De que aí não se comportava atribuição de competência lata, como já se podia ver no § 2.º, deu demonstração cabal o Decreto-lei n.º 2.574, de 12 de setembro de 1940, que alterou a tabela B (atracação) a que se referia o Decreto n.º 24.508, de 1934, citado.

Sobreveio o Decreto-lei n.º 3.198, de 14 de abril de 1941, que reorganizou, em moldes autárquicos, o pôrto do Rio de Janeiro. No seu art. 18, cogitava da expedição, pelo Presidente da República, do Regimento da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, concretizado no Decreto n.º 8.680, de 5 de fevereiro de 1942, que aprovava o Regulamento respectivo.

No art. 2.º, diz êsse regulamento: "À Administração do Pôrto cabe receber dos que se utilizarem das instalações portuárias, as importâncias correspondentes às taxas constantes das tarifas aprovadas pelo Presidente da República".

Assente-se, pois, sem margem a equívoco, que o regime do pôrto do Rio de Janeiro é especial, tanto por ser explorado em sistema de autarquia, como porque assim está claramente definido em todo um complexo de normas legais.

Argüe-se, porém, que a competência que o Sr. Ministro não tinha, à face dêsse regime, lhe foi devolvida pelo Decreto-lei n.º 8.439, de 24 de dezembro de 1945. Não é exato, porque, sob regime especial, próprio, singular, o pôrto do Rio de Janeiro não é, para efeito de tratamento legal, *qualquer pôrto organizado*, da vala comum a que se acham relegados os demais portos do país, sob regime diferente, mas o pôrto que foi objeto daquela contemplação especial; porque a lei especial não revoga a geral, nem a geral revoga e especial senão quando expressa ou implìcitamente, contenham propósito de revogação. Veja-se Vicente Ráo:

"Não é pelo fato de ser especial, que a lei nova revoga a lei antiga de natureza geral; e, recìprocamente, não é apenas por ser geral que a disposição superveniente revoga a disposição particular e anterior".

Para que a revogação se verifique, preciso é que a disposição nova geral ou especial, altere, explìcitamente, (revogação expressa) ou, implìcitamente, (revogação tácita) a disposição antiga, referindo-se a esta, ou ao seu assunto, isto é, dispondo sôbre a mesma matéria.

"Se as disposições nova e antiga (gerais ou especiais) não forem incompatíveis, podendo prevalecer umas e outras, uma a par de outras, não ocorrerá revogação alguma".

"Quando, porém, a lei nova regular por inteiro a mesma matéria contemplada por lei ou leis anteriores, gerais

ou particulares, visando substituir um sistema por outro, uma disciplina total por outra, então tôdas as leis anteriores sôbre a mesma matéria devem considerar-se revogadas" (*O Direito e a Vida dos Direitos*, São Paulo, 1952, volume 1.º, pág. 392).

Haverá quem, razoàvelmente, sustente que a lei nova, a que se procura atribuir revogação da anterior, no tocante a competência do Sr. Ministro da Viação, *substituiu* por outro o sistema especial instituído para o pôrto do Rio de Janeiro, *alterou* a disciplina singular estabelecida para êsse pôrto? Estou certo de que não. Então, sendo exato a mais não ser que os dois sistemas, rigorosamente compatíveis, podendo prevalecer um ao lado de outro, não há, não houve revogação alguma, como diz o professor Ráo.

"Se emprestássemos nosso desvalioso apoio a essa corrente de opinião, não obstante a autoridade de seus partidários, teríamos que admitir e, por absurdo, nunca o faríamos, que se aplicaria no pôrto do Rio de Janeiro, na parte em que disponha de instalações rudimentares (nem tudo é *pier* da Praça Mauá) o Decreto-lei n.º 6.460, de 2 de maio de 1944, que, no art. 4.º, dá ao Departamento de Portos competência para aprovar tabelas e taxas a serem cobradas do público, relativamente à utilização dessas instalações rudimentares. Como norma de sentido e objeto especiais, se restringem ao seu campo, mas permanecem imunes aos efeitos da lei geral com ela compatível".

A esclarecida maioria foi mais longe do que envergar derrogação de lei em hipótese em que as normas se mostram absolutamente compatíveis. Retirou sua convicção relativamente a essa derrogação de norma que de maneira nenhuma é positiva quanto à competência do Sr. Ministro da Viação que assim, *data venia*, foi dado como autoridade competente por simples inferência, deduzida do art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.198, em que se cogita da apresentação pelo Departamento de Portos, dos estudos e propostas para fixação de tarifas para ser submetida ao Ministro da Viação. Inferiu-se, deduziu-se, repito, das expressões, *para ser submetida ao Ministro da Viação*, pertinentes à apresentação de propostas e estudos, para fixação de alteração de tarifas, tudo indicando que se trata de fase preliminar de trabalho mais complexo, que o Sr. Ministro ficou investido da competência de fixar tarifas. Em nenhum passo da lei havia, como até agora não há, dispositivo que outorgue essa competência. E sabe-se que não é usual, para não dizer que não é de boa técnica, que não é conforme nos princípios de hermenêutica e, por isso mesmo, de elaboração das leis, estabelecer competência por inferência, dedução ou processo de raciocínio, sendo certo que ela, principalmente quando ocorrem textos que a possam pôr em choque, se assenta, firmemente, em lei expressa.

Não há lei expressa, isto é, texto inequívoco a consagrar essa apregoada competência. Mas há dispositivos inequìvocamente contrários ao seu reconhecimento: além dos já indicados, os próprios textos que, na própria lei a que se acosta a douta maioria, para proclamar essa competência, façam depender da aprovação do Presidente da República o orçamento industrial da receita e da despesa do pôrto, assim como fixam a competência do Ministro da Viação para aprovar tabelas de percentagens para os *períodos adicionais*. A que viria esta particularização de competência, se ao Ministro já coubesse competência geral para fixar as taxas de armazenagem e capatazias? Não quer isso dizer, nìtidamente, que a sua competência é derivada, secundária, subsidiária?

Não praticaríamos a enormidade de desconhecer que o regulamento não pode inovar a lei. Mas, se a lei remete ao regulamento, especificando, claramente, que êste fixará as condições da prestação de serviços do pôrto e o regulamento, por sua vez, entre essas condições, exige que as tarifas (contraprestação

e, portanto, condição do serviço) tenham a aprovação do Presidente da República nenhuma ofensa há ao princípio da senilidade do regulamento. O que a douta maioria fêz foi criar exorbitância artificial, confrontando o regulamento, não com a lei a que se referia, mas com a lei que não lhe dizia respeito.

Mas concordemos, por um momento, em que o regime legal reiteradamente afirmado a respeito do assunto tenha sido inovado.

Releguemos a esquecimento tudo isso que ficou dito, na análise das normas trazidas à colação e aceitemos a tese da maioria. Assentemos, para argumentar, que a lei que rege o pôrto do Rio de Janeiro, sob regime de autarquia, seja a mesma que se baixou para os demais portos organizados do país. Nem assim as portarias se salvam do pecado da ilegalidade, que transparece do seu confronto com vários dispositivos do Decreto-lei n.º 8.439, de 24 de dezembro de 1945.

Tomemos o seu art. 4.º:

"As percentagens que constarem das taxas gerais da tabela *D* de cada pôrto, aplicam-se: I — Se forem estrangeiras as mercadorias: *a*) sôbre a importância integral dos direitos de importação a que essas mercadorias estiverem sujeitas, estabelecidos na tabela de "direitos mínimos" da tarifa das alfândegas em vigor; *b*) sôbre os valores comerciais constantes dos documentos oficiais de importação, quando as mercadorias forem, declaradas livre de direitos pela mesma tarifa, por qualquer lei especial que lhe seja incorporada ou por convênio ou convenção internacional. II — Se as mercadorias forem nacionais ou nacionalizadas: *a*) para volumes de conteúdo homogêneo, sôbre o valor comercial das mercadorias que constarem de uma pauta organizada pela administração do pôrto em vista as cotações oficiais e reais da praça e aprovada pelo órgão fiscalizador do pôrto. Esta pauta será revista e aprovada de 6 em 6 meses; *b*) para volumes de conteúdo heterogêneo ou que contenham mercadorias não compreendidas na pauta em vigor, sôbre o valor declarado para o seguro dêsses volumes ou, na falta dêsse elemento, sôbre o valor que o representante da administração do pôrto arbitrará, ouvida a parte interessada".

O mais rancoroso inimigo do automóvel reconhecerá que êle é mercadoria estrangeira. Logo, as taxas de armazenagem e capatazias relativas a automóveis, não podem, por portaria, ser calculadas e cobradas de outra forma que não a estabelecida no artigo 4.º da lei vigente, mais poderosa que essa portaria.

Não é só. Não é deixado a arbítrio da autoridade administrativa o cálculo da armazenagem e capatazia já limitado no art. 4.º, pois o art. 8.º da mesma lei, por sua vez, assenta:

"A armazenagem interna das mercadorias estrangeiras será calculada e cobrada pela aplicação da percentagem de 1% durante o primeiro período de 30 dias, estabelecido, obrigatòriamente para todos os portos organizados, e de percentagens que forem aprovadas pelo Ministério da Viação e Obras Pùblicas, por proposta das administrações dos portos, para os períodos adicionais de 30 dias. Essas percentagens serão estabelecidas na tabela *D* da tarifa portuária".

Como se sabe, há pautas de direito em vigor: gerais, mínimas e convencionais. A lei escolheu o critério dos direitos mínimos como referência para o cálculo das taxas de capatazias e armazenagens para as mercadorias estrangeiras. Mas, tôda atenção para o dispositivo: o primeiro período de 30 dias não pode ser cobrado senão pela forma constante dos dispositivos citados: um por cento sôbre os direitos de importação, calculados sôbre a pauta dos direitos mínimos. Pode a Administração, em suma, diante dessas normas, reduzir os períodos de 30 dias, tanto o inicial como os subseqüentes. Pode aprovar as taxas para os períodos adicionais. Mas aquela redação está sujeita à condição da necessidade de

descongestionamento do pôrto (a portaria n.º 1.046, de 1952, apesar de se achar, crônicamente, quase vazio o Cáis do Pôrto, usou dessa faculdade, reduzindo para 15 dias o período de armazenagem) e as percentagens relativas aos períodos adicionais continuam a ter sua referência básica na tabela *D*. O art. 25 do Decreto-lei n.º 8.439, de 1945, ordenou:

"As administrações dos portos organizados deverão submeter à aprovação do Ministro da Viação e Obras Públicas, dentro do prazo de sessenta dias contado da data da publicação dêste Decreto-lei, por intermédio dos órgãos fiscalizados, novas tabelas *D* das respectivas tarifas portuárias, obedecendo ao modêlo anexo".

No desempenho da competência que lhe atribuia o citado decreto-lei, e poupando tempo com discussões sôbre a competência originária, o Ministro da Viação tinha capacidade legal para estabelecer as taxas correspondentes aos itens 2, 3 e 4, percentualmente, 4, 8 e 12 por cento, respectivamente. Feito isso, estava esgotada a sua competência, em que não cabia a expedição de portarias como as impugnadas no presente mandado de segurança.

Basta, para evidenciar que a Administração andou até maliciosamente, na elaboração dessas portarias, salientar que não existe jurisdição da *Cofap* sôbre o assunto, pois a essa entidade cabe controlar aumentos de tarifas dos serviços de utilidade pública explorados mediante concessão, autorização ou permissão pelas pessoas de direitos público interno e o pôrto do Rio de Janeiro não é explorado através de concessão, autorização ou permissão, mas, diretamente, por uma autarquia.

Nota-se, finalmente, que a Portaria n.º 185 inovou a tabela *D*, anexa à lei, e parte integrante, desta, acrescentando 4 itens aos seis itens originários, conforme se pode ler do seu texto:

"O Ministro de Estado da Viação e Obras Públicas, atendendo a solicitação da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro e tendo em vista a informação prestada pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, resolve aprovar novos valores para as taxas 7, 8, 9 e 10, da tabela *D* — Armazenagem Interna — da tarifa do pôrto do Rio de Janeiro, constantes do Anexo que com esta baixa, devidamente rubricado, em substituição aos valores vigentes no citado pôrto.

A presente portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Tabela D — Armazenagem — Interna

Taxas devidas pelos donos das mercadorias.

N.º	Espécie e incidência	Valor Cr$
7	Por quilograma bruto de carros, montados completos, automóveis, gasolina, nafta, benzina, ou outra essência, a álcool, óleo ou eletricidade, próprios para passageiros, como: landaulets, limousines, phaetons, double-phaetons, sedans, spiders e outros, no primeiro período de 30 dias ou fração dêsse período	83,00
8	Para o mesmo serviço referido no n.º 7, além do primeiro período, por período, e por fração de período, cobra-se da seguinte maneira: para o segundo período o dôbro da taxa do primeiro; para o terceiro período o triplo da taxa do primeiro; para o quarto período o quádruplo da taxa do primeiro; e assim sucessivamente até a saída da mercadoria.	
9	Por quilograma bruto de carros montados completos, automóveis a gasolina, nafta, benzina e outra essência, a álcool, óleo ou eletricidade, próprios para passageiros ou carga, para entrega de encomendas, socorros	

pessoais, serviço funerário e fins semelhantes, como: ambulância, caminhões, ônibus e outros, no primeiro período de trinta dias ou fração dêsse período 20,00

10 — Para o mesmo serviço referido no n.º 9, além do primeiro período, por período e por fração de período, cobra-se da seguinte maneira: para o segundo período o dôbro da taxa do primeiro; para o terceiro período o triplo da taxa do primeiro; para o quarto período o quádruplo da taxa do primeiro, e assim sucessivamente até a saída da mercadoria".

Aí está a burla, tôda a burla. E é penoso dever de ofício denunciá-la. A tabela *D* integra um decreto-lei, o de n.º 8.349, de 1945. Nunca teve outros itens além dos quatro que constam nesse decreto, sob a rubrica *taxas gerais* e dos dois (5 e 6) sob a rubrica *taxas especiais*. A portaria, com s o l é r c i a que coloca a Administração na posição de prestidigitador, declara "aprovar novos valores para as taxas 7, 8, 9, e 10, da tabela *D*", procurando criar a impressão de que apenas elevou valores, quando o que fêz foi introduzir, viciosamente, no contexto da tabela, referências índices ou *itens* que dela não constavam. Tudo muito hábil, talvez, mas tudo significando a involuntária confissão de que, dentro das suas atribuições, que seriam as de elevar *valores*, não se comportava a de criar taxas novas. Isto é: não podendo alterar a taxa de armazenagem relativa ao primeiro período, porque, pelo Decreto-lei n.º 8.439, de 1945, êsse tinha que corresponder a 1 por cento da taxa dos direitos mínimos, obstáculo intransponível ao seu cálculo em função do pêso, a portaria, por passe de mão, simulou a existência de itens não constantes do decreto-lei, para que se supusesse que estava tão-sòmente a comandar simples elevação de tarifa. Em resumo, portanto: *a*) o Ministro da Viação não tinha, e não tem, competência para estabelecer tarifas, nem pela lei que erigiu a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro em autarquia, nem pela que regula os serviços de armazenagem nos portos organizados do país (Decretos-leis ns. 3.198, de 1941 e 8.439, de 1945); *b*) concedendo que a tenha por fôrça do segundo diploma, o que seria admitir competência por inferência, aliás forçada em si mesma, seria uma competência limitada, restrita, condicionada. Ninguém pode lìcitamente concluir de outro modo, à vista do que dispõe o Decreto-lei número 8.439, art. 25, em combinação com o art. 8.º do mesmo decreto-lei. Nem ao argumento de que a tabela anexa constitui corpo distinto do do texto da lei se poderá recorrer, para disfarçar a ilegalidade, porque está no próprio texto do art. 8.º, expressamente, que a armazenagem interna das mercadorias estrangeiras será calculada e cobrada pela aplicação da percentagem de um por cento durante o período de 30 dias. E no texto do art. 4.º está, por seu turno, no inciso I, letra *a*, que as percentagens que constarem das taxas gerais da tabela de cada pôrto, se aplicam, se forem estrangeiras sôbre a importância integral dos direitos de importação a que essas mercadorias estiverem sujeitas, estabelecidos na tabela de *direitos* mínimos da tarifa alfandegária em vigor.

Seria irrisório, mas possível, a quem desejasse prolongar contra essa lógica de ferro, uma discussão inglória. E então, talvez, se alegasse que essas taxas, em que a autoridade coatora exercitou com tamanha mestria, sua capacidade de fantasia, não são as taxas gerais, à base de que se está argumentando, mas taxas especiais. Encaminharíamos o esperançoso contraditor aos textos. Lá está, na tabela anexa ao Decreto-lei n.º 8.439, de 1945, que as taxas gerais são as devidas pelos donos das mercadorias e as especiais, às de

baldeação e trânsito, devidas pelas companhias de navegação. E na própria portaria n.º 185, de 23 de março do corrente ano, se confessa que as taxas majoradas ilegalmente são as devidas pelos donos das mercadorias, isto é, *taxas gerais.*

A espécie é típica de abuso de poder, caracterizado, mesmo, na clássica manifestação de artificiosa adulteração de texto de norma hieràrquicamente superior, para contrabandear a norma hieràrquicamente inferior em violação daquela, como se fôsse e sempre tivesse sido parte integrante daquela.

Meu voto é, em conclusão, no sentido de julgar prejudicado o mandado, na parte em que incidiu a aquiescência da autoridade ao pedido, concedendo-o no que respeita ao mais e lamentando que, arrogando-se função moralizadora, a Administração não tenha, coerentemente, cuidado de moralizar-se.

EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel — Pela ordem, Sr. Presidente. O Sr. Ministro Aguiar Dias, em seu voto entendeu existir excesso na denegação de segurança porque a própria autoridade coatora já teria reconhecido, em nova portaria, que as mercadorias, chegadas ao pôrto antes da portaria anterior, não estariam atingidas por ela. Nesse ponto entendi, quando do relatório e do voto do Sr. Ministro Relator, que não havia dúvida alguma na concessão da segurança, que estaria, até mesmo afastada qualquer discussão a respeito porque a nova portaria do Senhor Ministro da Viação e Obras Públicas estaria em apreciação no julgamento.

Assim, fica esclarecido o meu voto, neste ponto.

Há uma parte do mandado prejudicada.

ESCLARECIMENTO DE VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos (Relator) — Pela ordem, Senhor Presidente, o voto completo, inteiriço, transparente com a luz, que acaba de proferir o Senhor Ministro Aguiar Dias, entrosa-se, como gáudio para mim, no voto que proferi como Relator do mandado de segurança em causa, o primeiro que se discutiu neste Tribunal

Quero esclarecer, Senhor Presidente, que aquêle aspecto que, com tanta profundidade, foram focalizados, pelo Senhor Ministro Aguiar Dias, foram por mim percebidos no estudo beneditino a que me dediquei, no puro interêsse de fazer vingar o direito.

Foram por mim estudados, Senhor Presidente, mas postos em segundo plano por duas razões: primeiro, porque havia motivos maiores, motivos abrangedores, motivos fundamentais, para que se anulasse o ato abusivo da autoridade em causa; e, segundo porque seria, também, dar uma extensão demasiada, quiçá imprópria, aos julgamentos judiciais.

Nesta altura, Senhor Presidente, após ouvir com emoção — emoção, Senhor Presidente, de quem acredita no direito, de quem tem fé na lei, na justiça — o voto do Senhor Ministro Aguiar, quero recomendar que não se entoem loas pela decisão que se concluiu por um voto, porque hão de ser proferidas, por êste Tribunal. O direito está estruturado e definido: e, dentro de poucos dias, dois juízes novos tomarão assento nesta conferência. Veremos, então, qual será o pronunciamento final.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Prosseguindo-se no julgamento, por maioria de votos, denegou-se o *writ*, vencidos os Srs. Ministros Relator, Elmano Cruz e Aguiar Dias. Não compareceu, o Sr. Ministro Macedo Ludolf. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Djalma da Cunha Melo.