TARIFAS DE SERVIÇOS PORTUÁRIOS — AUMENTO MEDIANTE ATO MINISTERIAL

— A tarifa remuneratória de serviço público não se confunde com impostos e taxas; as devidas aos portos, inclusive armazenagem e capatazias, podem ser majoradas por ato ministerial.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Luís Michelon S. A. *versus* União Federal

Recurso de mandado de segurança n.º 4.790 — Relator: Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acordam os Juízes do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, em negar provimento ao recurso, conforme relatório e notas taquigrafadas. Custas pelo recorrente.

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1957. — *L. de Andrada*, Presidente. — *Afrânio da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Insurgindo-se contra a elevação de tarifas de serviços portuários do Rio de Janeiro, imposta pela Portaria n.º 245, de 30 de abril de 1956, do Sr. Ministro da Viação, impetrou a recorrente, ao Tribunal Federal de Recursos, uma segurança, alegando contrariar o art. 141, § 34, da Constituição que veda a exigência do aumento de qualquer tributo sem que a lei o estabeleça, tão pouco a cobrança em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra. Ainda, infração do art. 141, § 2.º, que assegura não poder ser alguém obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; em conseqüência, o ato ministerial fere direito líquido e certo do impetrante, garantido pela Constituição.

O Tribunal Federal de Recursos negou a segurança, à unanimidade, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Henrique D'Ávila, de onde pode extrair-se:

"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 1941, constitui-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, um interêsse público, que as mesmas não excedessem 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 competência 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, expres-

samente, ao Exmo. Sr. Presidente da República, diz respeito, tão-sòmente, à aprovação "dos orçamentos dos serviços portuários, das rendas e despesas próprias dêses mesmos serviços". A lei esclarece que a autarquia está obrigada a organizar um orçamento anual, incluindo rendas prováveis e despesas previstas. Êsse orçamento é que será aprovado pelo Sr. Presidente da República. Portanto, essa norma não interfere nem tem o que ver com a anterior 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. Tenho, para mim, que, a despeito de o pôrto do Rio reger-se por legislação especial (que é o Decreto n.º 3.998), em nada se modificou a competência anterior do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas para fixar tarifas, para reduzi-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 excessão. 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 subordinam diretamente à Presidência da República.

Se o Ministro tem competência para baixar, é evidente que tarifa não carece de aprovação posterior. Se o regulamento a exige, êle exorbita a lei. Só daria pela incompetência, como disse, se ela fôsse manifesta e irretorquível. Não me pareec que o seja. Afastado êsse aspecto preliminar da questão, resta apreciar a legalidade do processo adotado para a apuração do *quantum* das tarifas. E' 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 as 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. Sr. Presidente, postos de lado certos senões verdadeiramente exorbitantes, das aludidas tarifas, como o condizente com a armazenagem, que sendo 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".

Foi colhido, então, o acórdão, sob esta ementa:

"E' de indeferir a segurança que visa pôr à margem, por ilegais, as taxas portuárias da Portaria n.º 245, de 28 de abril de 1955, do Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas".

Veio o recurso em que se combatem os fundamentos do acórdão pela argumentação inicial.

O parecer do Dr. Procurador-Geral está assim (ler).

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Relator) — Nego provimento. Não há direito líquido e certo. Não há confundir tarifas para remuneração de serviços portuários com impostos, taxas ou quaisquer tributos, para cobrir despesas com serviços públicos.

Nem o produto das tarifas entra em orçamento da União, nem está sujeito a processo legislativo normal para criação e aumento dos tributos. Como demonstrou o voto vencedor à unanimidade, que se transformou no acórdão recorrido, o Pôrto do Rio de Janeiro é uma autarquia e as tarifas para utilização dos serviços sempre estão entregues ao critério do Ministério da Viação, inclusive o preço das armazenagens e capatazias. Trata-se de uma justa remuneração confiada ao Ministro pelo Decreto n.º 3.998. A interferência do Sr. Presidente da República apenas deve produzir-se por via de recurso de qualquer interessado.

Nem seria possível levar tal exigência ao rigor pretendido pela recorrente, determinando *deficits* arruinadores dos serviços. Nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte. À unanimidade, negaram provimento.

Na ausência justificada do Sr. Ministro Orosimbo Nonato, Presidente, presidiu o julgamento o Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Votaram com o Relator, Sr. Ministro Afrânio da Costa, substituto do Sr. Ministro Rocha Lagoa, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, os Srs. Ministros: Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Nélson Hungria, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.