MUNICÍPIO — IMPÔSTO E TAXA — CONCEITUAÇÃO

— A cobrança de taxa, sem qualquer contraprestação, é verdadeiro impôsto.

— Não cabe ao Município cobrar impostos além dos previstos no art. 23 da Constituição.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

PROCESSO M. J. N.º 9.078-58

Govêrno do Território Federal do Acre. — Aprovo o seguinte parecer do Consultor-Geral da República.

*

PARECER

N.º de referência: 448-Z.

No processo anexo, o Sr. Governador do Território do Acre traz ao conhecimento do Ministério da Justiça a criação da taxa sôbre produtos de origem extrativa vegetal, pela Prefeitura de Sena Madureira, com fundamento no art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A referida tributação está assim concebida:

"Art. 1.º Fica criada, neste Município, sob a rubrica de Taxa sôbre produção extrativa vegetal, vinte centavos (Cr$ 0,20) de cada quilo de borracha fina, sernambi de seringa e caucho.

Art. 2.º Tão logo haja o aumento no preço da borracha, conforme está sendo esperado, ficou deliberado que a taxa em aprêço passará a ser de quarenta centavos (Cr$ 0,40) por quilo de borracha fina e vinte centavos (Cr$ 0,20) por quilo de sernambi de seringa e caucho.

Art. 3.º A taxa a que se refere o presente decreto será cobrada por ocasião do embarque dos produtos.

Art. 4.º O presente decreto será submetido à apreciação do Conselho Técnico-Administrativo do Território e conseqüente aprovação do Exmo. Sr. Governador do Acre, revogadas as disposições em contrário".

A cobrança de taxa pela União, Estados e Municípios há-de ter destinação legal de custear serviços públicos certos e determinados.

E' certo que, hodiernamente, as taxas perderam seu caráter contraprestacional, que era exigido na sua conceituação de tributo, cobrado pelos vários entes da Federação.

Em época superada do direito financeiro, surge êsse tributo, com efeito, como contraprestação de um serviço especial *prestado ao contribuinte* (Rui Barbosa, Viveiros de Castro, Amaro Cavalcânti, Veiga Filho). Depois, na doutrina, passou êle a se relacionar com serviços públicos, como assinala Seligman: *The essencial characteristic of a fee is the existence of a measurable special benefit, together with a predominant public interest* (*Essays in Taxation*, 10.ª ed., pág. 431).

Aos poucos, a taxa vai perdendo êsse caráter contraprestacional e os autores modernos começaram a emprestar-lhe legalidade, quando instituída para custear serviços próprios do Estado, sem qualquer correlação com serviços prestados aos particulares, correlação apenas existente como os serviços públicos, prestados pela Administração pública, como observa Nitti: *Les taxes sont en corrélation avec un service obtenu de l'Etat ou des localités* (*Principles de Science des Finances*, pág. 249).

Como assinala Meireles Teixeira, foram os autores alemães que conspiraram nessa nova noção do instituto (*Estudos de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 19).

Segundo Wagner, as taxas "são tributos que os cidadãos ou grupo de cidadãos pagam de uma certa forma, determinada exclusivamente pelo Estado, em montante certo, como correspectivo especial, *seja por um serviço que recebem do Estado* ou de ente administrativo autônomo, seja pela despesa que ocasionam ao Estado, *em conseqüência do exercício de uma atividade dêste*" (*La scienza delle Finanze*, in "Raccolta di Economia Politica", 1891, vol. X, pág. 628).

Fritz Fleiner conceitua as taxas como "remuneração de direito público exigível unilateralmente dos cidadãos por um *serviço especial da Administração pública* ou de um estabelecimento público" (*Derecho Administrativo*, trad. de Gendin, 1933, pág. 340).

Orosimbo Nonato cita, a propósito, a opinião de Bielsa, com apoio em Nitti: *Tasa es la suma di dinero que la entidad publica, Estado, Provincia, Municipalidad o institución autarquica percibe de los contribuyentes, con el fin de prover a la realización de servicios especiales efectuados con fines de utilidad general* (*Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 298, *Revista Forense*, 122-432).

Os modernos autores americanos, como recorda o Professor Rui de Sousa, em trabalho recente, conspiram nesses mesmos conceitos. Lê-se em Fairchild, Furniss e Buck, citados pelo ilustre causídico e professor: *A fee is a payment by a person to the government on account either of a special benefit received from the government for a special cost imposed upon the government service performed for the common benefit* (*Elementary Economics*, 1946, II, pág. 8).

E Alfred G. Buehler, considerado a maior autoridade de finanças públicas, na atualidade, na América do Norte, expressa os mesmos princípios: *A fee is a charge for a particular service or special benefit to individuals or to a classe and general benefit to the public, or it is a charge meet the cost of a regulation that primarity benefits society* (*Public Finance*, 3.ª ed., 1948, pág. 519).

E no mesmo sentido: *Fee are employed by all grades of government to meet some or all of the cest for certain services, with uniformity, of action concerning the services thus financed* (pág. 520).

Na esteira dêsses conceitos, dispôs a legislação federal, Decreto-lei n.º 2.418, de 17 de julho de 1940:

"§ 2.º A designação de impôsto fica reservada para os tributos destinados a atender indistintamente as necessidades de ordem geral da Administração pública, a de taxa, para os exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, ou ainda para as contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou do Município, provocadas por conveniência de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas".

Vê-se, pois, que hoje, para dizer-se da constitucionalidade da taxa, há apenas que verificar se ela é cobrada para custear um serviço público determinado e certo, prestado de um modo geral a determinada classe de contribuintes.

Veja-se, como, a respeito, decidiu o Supremo Tribunal em acórdão de que foi Relator o preclaro Ministro Orosimbo Nonato:

"A hipótese envolve questão da maior relevância: a distinção entre impôsto e taxa, para verificar se a noção se alterou. Aceito êsse pressuposto, ainda se debateria se, na expressão "completamente livre de direitos aduaneiros", não estaria, também, compreendida a taxa, *já que* êsse têrmo no direito moderno tem *amplitude muito maior, pois já não se exige, para caracterizá-lo, contraprestação direta, desde que haja benefício a determinado grupo.*

O assunto é realmente muito interessante.

A divergência entre taxa e impôsto é objeto de discussões muito vivas, e um autor, da maior autoridade no direito financeiro e fiscal, chegou a dizer da impossibilidade de estabelecer estremação nítida entre as duas categorias de tributo. Mas, essa confissão impor-

taria a da falência da ciência financeira, tantas são as conseqüências, legais e doutrinárias, dessa distinção.

Ela existe e produz conseqüências. *Nosso direito positivo ampliou o conceito de taxa, sendo, entretanto, irredutível o caráter contraprestacional.*

Apenas, a contraprestação é de serviço direto ou indireto, a indivíduo ou grupo e tanto pode ser efetivo, como potencial ou futuro. O serviço ou perspectiva de serviço é necessário sempre" (Voto na apelação cível n.º 8.332).

Ora, na espécie, a Prefeitura de Sena Madureira não instituiu qualquer serviço público essencial, ligado à indústria extrativa vegetal, a beneficiar os respectivos produtores.

O Estado de Minas Gerais instituiu a taxa sôbre o café, mas visando a beneficiar o produto em Minas, e o Tribunal Federal de Recursos e o Supremo Tribunal a julgaram constitucional em acórdão que tive ensejo de comentar (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 27, pág. 282).

Na hipótese, a cobrança da taxa, sem qualquer contraprestação, é verdadeiro impôsto, daqueles que não cabem ao Município, na partilha tributária feita pela Constituição, sendo, desta sorte, inconstitucional, defeso que é aos Municípios cobrar impostos outros, dos que lhes não cabem, segundo o art. 23 da Constituição.

Nestas condições, esta Consultoria aconselha a não aprovação do tributo como decretado e, se já estiver aprovado, pela sua revogação.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 1958. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor-Geral da República.