IMPÔSTO — MAJORAÇÃO — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA — TAXA DE MELHORAMENTO DE PORTOS

— Interpretação do art. 141, § 34, da Constituição; idem, da Lei n.º 3.421, de 1958.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Cunha Amaral & Cia. Ltda. *versus* União Federal
Mandado de segurança n.º 8.517 — Relator: Sr. Ministro

RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Relatados êstes autos de mandado de segurança nº 8.517, do Estado do Rio Grande do Sul, acorda o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, dar provimento ao recurso, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº

3.421, de 10 de julho de 1958, por maioria de votos, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Brasília, 18 de agôsto de 1961. — *Barros Barreto,* Presidente. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeira da Costa — O colendo Tribunal de Recursos apreciou a espécie, assim exposta em relatório (fls. 78).

O voto do ilustre Relator com acolhimento unânime, foi êste (fls. 78), *verbis*:

"Argüiu-se em síntese, que o tributo era indevido, por isso que a Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, ao exigir a "taxa de melhoramento dos portos", violava o preceito do art. 141, parágrafo 34, da Constituição federal, pois não estava prevista na Lei Orçamentária da União para o exercício de 1958, tese que foi aceita pela decisão recorrida.

Aconte, porém, que não houve, na espécie, a fixação de um tributo nôvo, mas a substituição da denominada "taxa de emergência", estabelecida pelo Decreto-lei nº 8.311, de 6 de dezembro de 1945, motivo pelo qual a lei orçamentária, apesar de não incluir nominalmente o tributo, continha a previsão da verba destinada ao custeio dos serviços portuários, evidenciando, assim, que não houve surprêsa ao contribuinte, que devia pagar, dessarte, o respectivo tributo.

Acresce que, mesmo em caso de ocorrência de majoração na nova modalidade de cobrança, não fazia mister a prévia consignação, na lei orçamentária, consoante o entendimento de iterativa jurisprudência, bastando citar o julgado proferido no recurso extraordinário nº 35.335, de São Paulo, publicado na *Revista Trimestral de Jurisprudência,* do Supremo Tribunal Federal, vol. 2, pág. 574.

Dou provimento ao recurso, a fim de cassar a segurança."

Acórdão a fls. 80v., com a ementa seguinte:

"Taxa de melhoramentos dos portos. Cabível a substituição da antiga "taxa de emergência."

Vencida, a impetrante recorreu pela via ordinária.

Houve impugnação.

A Procuradoria-Geral opina (fls.-96), *verbis*:

"Cunha Amaral & Companhia Limitada e outros recorreram, ordinàriamente, em ação de pedir segurança, à base do artigo 101, *a,* da Constituição federal (fls. 82).

Houve cobrança da taxa de melhoramento dos portos, a que as recorrentes se opuseram, por via de mandado de segurança, e pelo fundamento de que o tributo não fôra previsto na lei orçamentária da União, em contrariedade ao disposto no artigo 141, § 34, da Constituição federal.

Reformando decisão de 1º grau, o ven. acórdão recorrido indeferiu a segurança, porque não houve a fixação de nôvo tributo, mas, só, a substituição da denominação "taxa de emergência" pela "taxa de melhoramento dos portos", por fôrça do artigo 3º da Lei nº 3.421, de 1958.

Houve, que se vê, conforme a Lei nº 3.421, de 1958, mudança do nome do tributo; jamais, a criação de nôvo tributo.

"O *nomem juris* pouco importa à cobrança do tributo, ou nada importa; importam, sim, o conteúdo do tributo, a verificação da existência, dos elementos do suporte fáctico da regra jurídica para que se dê a incidência e do fato jurídico se irradiem obrigação e pretensão tributárias (Cf. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946,* vol. II, págs. 94, 96, 177, 195, 196, 201, ed. 1960).

Não merece a mínima censura o ven. acórdão recorrido.

Isso pôsto, estamos em que, preliminarmente, se não conheça do recurso ordinário e, se conhecido, que o excelso Supremo Tribunal Federal lhe negue provimento."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — Reside o fundamento da douta decisão de 1ª instância, reformada pelo venerando acórdão recorrido, em que, sendo a lei criadora da "taxa de melhoramento dos portos" (3.421), datada de 10 de julho do ano de 1958, sujeita-se à necessidade de prévia autorização orçamentária, para ser cobrado ou majorado.

Conseqüentemente, não pode ser exigido no exercício em curso, diante do que dispõe o § 34 do artigo 141 da Constituição federal.

Não é isenta de dúvidas a controvérsia, nem é pacífico o entendimento dêste egrégio Tribunal que, pelo voto da maioria de seus eminentes juízes, ainda recentemente veio a decidir na conformidade da tese do acórdão recorrido.

Peço vênia para ficar com a interpretação da sentença de 1ª instância que, a meu ver, resguarda a aplicação do preceito constitucional (art. 141, § 35), como sempre tenho sustentado.

Face ao exposto, dou provimento ao recurso.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado, por pedido de vista do Sr. Ministro Pedro Chaves, após votar pelo provimento do recurso o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — As recorrentes impugnam a existência da "taxa de melhoramento dos portos", criada pela Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, no mesmo exercício, sob alegação de ofensa ao texto do artigo 141, § 34, por falta de inscrição orçamentária. Atendidas pela brilhante sentença do ilustre juiz dr. Paulo Beck Machado, da 2ª Vara da Fazenda Pública de Pôrto Alegre, tiveram a segurança cassada pelo venerando acórdão do egrégio Tribunal Federal de Recursos, ora em discussão por fôrça do recurso ordinário. Na sessão de 30 de agôsto último pedi adiamento de julgamento, após o lúcido voto do eminente Ministro Relator, o Sr. Ribeiro da Costa, que concluíra dando provimento para restabelecer a segurança. A provisão tributária, a prévia consignação do tributo no orçamento e a anualidade dêste, foram erigidos em princípio pelo artigo 141 da Constituição federal, consagrado no texto do § 34 — "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será exigido ou aumentado sem prévia autorização orçamentária..." — Essa é a regra inconcussa. Na espécie, a ela não se opôs diretamente o julgado recorrido, baseado, entretanto, em uma peculiaridade do caso, assim relatada: "Acontece, porém, que não houve, na espécie, a fixação de um tributo nôvo, mas a substituição da denominada "taxa de emergência", estabelecida pelo Decreto-lei nº 8.311, de 6 de dezembro de 1943, motivo pelo qual a lei orçamentária, apesar de não incluir nominalmente o tributo, continha a provisão da verba destinada ao custeio dos serviços portuários, evidenciando, assim, que não houve surprêsa ao contribuinte... "Acrescentou também o julgado, "que mesmo no caso da majoração na nova modalidade da cobrança, não fazia mister a prévia consignação na lei orçamentária..." invocando jurisprudência nesse sentido.

Eu estou em que o nome de tributo não faz realmente mossa ao direito do contribuinte, se o fato jurígeno é o mesmo, e, sob a denominação anterior, a previsão estava satisfeita. Porém, ante a clareza do texto de garantia constitucional e do princípio tríplice de legalidade, publicidade e anuidade, que a Constituição assegura, não posso tolerar tributo nôvo, nem aumento de taxação, fora dos justos têrmos do texto.

A própria autoridade coatora, no ofício de resposta ao pedido de informações, procurando por mais de uma razão justificar a exigência da tributação, não pôde deixar de informar, entretanto, que, por fôrça da Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, a antiga "taxa de emergência" foi transformada em "taxa de melhoramento", não sendo prevista antes de sua exigibilidade.

O direito das recorrentes a mim se me afigura líquido e certo; é baseado em texto constitucional, claríssimo. Acompanho, pois, o eminente Relator, provendo o recurso.

PEDIDO DE VISTA

O sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Peço vista.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado por pedido de vista do Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, após os votos dos Srs. Ministros Relator e Pedro Chaves, pelo provimento do recurso, ao passo que o Sr. Ministro Vítor Nunes dava provimento, em parte, ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente. A questão é a seguinte. A União, pelo Decreto-lei nº 8.311, de 6 de dezembro de 1945, criara a "taxa de emergência" destinada a estabelecer uma receita especial, recolhível ao Banco do Brasil, para melhoramento dos portos.

Essa taxa, em substituição a outra anterior, por sua vez, substituída pela que foi criada pela Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, sob a denominação de "taxa de melhoramento de portos", agravou, aumentando, o tributo substituído.

Daí o mandado de segurança. É que a taxa, assim majorada, passou a ser cobrada no próprio exercício de 1958, sem a prévia autorização orçamentária exigida pelo § 34 do art. 141 da Constituição.

O eminente relator, em seu lúcido voto, fiel a pronunciamentos anteriores, deu pela inconstitucionalidade. Divergiu o eminente Ministro Victor Nunes, com êsse voto:

"Sr. Presidente, tenho já dado votos aqui em sentido contrário, entendendo, de acôrdo com a maioria do Tribunal, que, desde que haja uma previsão genérica do orçamento e haja lei tributária antes da cobrança, esta é legítima, a partir da lei.

O Tribunal tem-se dividido sôbre a matéria e o eminente Ministro Hahnemann Guimarães tem sido fiel da balança, no seguinte sentido: quando a lei tributária advém antes do exercício financeiro, S. Exa. forma na corrente a que me filiei; quando a lei tributária que aumenta o tributo, advém depois do exercício financeiro, S. Exa. forma na corrente contrária. Assim, pergunto ao eminente Relator: quando veio a lei?"

O exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves acompanhou o voto do Ministro Ribeiro da Costa, fazendo entre outras esta decisiva consideração:

"Eu estou em que o nome de tributo não faz realmente mossa ao direito do contribuinte, se o fato jurígeno é o mesmo, e, se sob a denominação anterior, a previsão estava satisfeita.

Porém, ante a clareza do texto de garantia constitucional, e do princípio tríplice de legalidade, publicidade e

anuidade que a Constituição assegura, não posso tolerar tributo nôvo, nem aumento de taxação, fora dos justos têrmos do texto."

Como se vê, o eminente Ministro Pedro Chaves veio formar-se na corrente do Tribunal, agora já em maioria, no sentido do voto do relator Ministro Ribeiro da Costa, no sentido de que o § 34 do art. 141 veda não só o tributo nôvo como mesmo o *aumento de tributo*.

De fato, se assim não fôsse, a regra do citado § 34 não teria pràticamente aplicação porque a Constituição de 1946 pràticamente não alterou, antes manteve a partilha tributária das Constituições anteriores. Quer dizer, a regra visou sobretudo aos aumentos porque os tributos, então, na data da Constituição já estavam criados. Não havia, pràticamente, poder da União, dos Estados e Municípios para criar tributos novos, mas, para aumentar os existentes.

Depois, a garantia — e o § 34 do art. 141 está inscrito no capítulo dos Direitos e Garantias — visa a proteger o cidadão contra os tributos novos como pelos aumentos. A razão da regra de garantia é a mesma, mesmo porque muitas vêzes os aumentos são maiores, dada a voracidade do fisco, do que o próprio tributo já instituído.

Fora essas considerações que formulei no recurso de mandado de segurança nº 8.195, sessão plena de 18/1/961, em que o voto, que proferi, foi prestigiado, apoiado por esta Suprema Côrte.

No caso, não se tratava, pois, conforme assinalado, de mera substituição do impôsto, mas, de substituição com agravação, com aumento da taxa até então cobrada.

E, como êsse aumento ocorreu na vigência do exercício, sem prévia autorização orçamentária, peço licença ao eminente Ministro Vitor Nunes, para acompanhar os votos dos Srs. Ministros Ribeiro da Costa e Pedro Chaves.

Assinalo que o Estado da Guanabara, na sua Constituição recentemente votada, deixou expresso, a espancar dúvidas, interpretando o art. 141, § 34, da Constituição federal, que a proibição diz respeito ao tributo nôvo ou aumento pois, ao cabo de contas, aumento de tributo é tributo.

Dou provimento, Senhor Presidente.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — Sr. Presidente *data venia* do eminente Ministro Gonçalves de Oliveira e dos que votaram em sentido contrário, mantenho meu ponto-de-vista. Tenho sempre permanecido nesta linha de pensamento. Peço permissão para recordar que, em mais de um caso, a questão foi posta perante o Tribunal da seguinte forma: sendo a previsão orçamentária *genérica*, o legislador da lei tributária pode aumentar a alíquota, aumento, que prevalecerá apenas a partir dessa nova lei tributária. O eminente Ministro Hahnemann Guimarães, entretanto, só admite o aumento, quando anterior ao início do exercício-financeiro seguinte, embora posterior à lei orçamentária. Nos casos em que o aumento sobreveio já no curso do nôvo exercício, S. Exa. formava na corrente que negava legitimidade à cobrança; quando o aumento antecedia ao nôvo exercício financeiro, S. Exa. formava do nosso lado, pela validade da cobrança. Esta é a distinção que temos feito mais de uma vez.

Formo na corrente que considera sem relêvo, para o fim de que se trata, o fato de ser o aumento anterior ou posterior ao início do exercício em que se faz a cobrança. Assim, *data venia*, julgo válida a cobrança, a partir da lei que aumentou a imposição.

Dou provimento, em parte, ao recurso para êsse efeito.

DECISÃO

Como conta da ata, a decisão foi a seguinte: deram provimento ao recurso, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Relator. pelos votos dos Srs. Ministros Ribeiro da Costa (Relator), Gonçalves de Oliveira, Hahnemann Guimarães, Vilas-Boas, Pedro Chaves e Lafayette de Andrada, vencidos, em parte os Srs. Ministro Vitor Nunes, Cândido Mota Filho e Ari Franco.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.

Relator — O Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro Afrânio da Costa, substituindo o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti que se acha licenciado.

Tomaram parte no Julgamento: Os Exmos. Sr. Ministros Pedro Chaves, Vitor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada.