TAXA E IMPÔSTO — SERVIÇO CONTRA FOGO — INCONSTITUCIONALIDADE

— É inconstitucional a taxa de serviço contra fogo, criada pelo Estado de Minas Gerais com a Lei n.º 2.007, de 1959.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Garantia — Companhia de Seguros Marítimos e Terrestres e outros *versus* Estado de Minas Gerais
Mandado de segurança n.º 8.533 — Relator: Sr. Ministro Ribeiro da Costa

ACÓRDÃO

Relatados êstes autos de mandado de segurança nº 8.533, do Estado de Minas Gerais, acorda o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, dar provimento ao recurso, por maioria de votos, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Brasília, 2 de maio de 1962. — *Lafayette de Andrada,* Presidente. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Garantia-Companhia de Seguros Marítimos e Terrestres e outros, impetram mandado de segurança contra a Fazenda do Estado de Minas Gerais, a fim de se eximirem da cobrança arbitrária da "taxa de serviço contra fogo", criada pela Lei nº 2.007, de 27 de novembro de 1959, sob a alegação de que é evidentemente inconstitucional, por tratar-se de impôsto e não de verdadeira taxa.

A sentença de primeira instância concluiu pela denegação da segurança, acentuando que, no caso em aprêço, inexistindo ato coativo ou ameaça, falece razão às impetrantes, pois o mandado de segurança protege direito líquido e certo, isto é, caracterizável, de plano, na postulação inicial. É remédio para anular *ato ilegal* e para restaurar direito violado (fls. 134).

Oposto o agravo negou-lhe provimento o eg. Tribunal de Justiça, em 1ª Câmara Civil, confirmando a sentença pela sua conclusão e, assim, acrescentando (fls. 173), *verbis*:

"Não há dúvida que a segurança pode ser impetrada em caráter preventivo. E os tribunais, sem exclusão do Supremo, têm afirmado, não sem apoio na doutrina, que é cabível o mandado de segurança contra ameaça de cobrança de tributo inconstitucional (*Revista Forense* 183-313). Mas, na espécie *sub judice*, não se trata de um tributo (*taxa de serviço contra fogo*, instituída pela Lei estadual nº 2.007, de 27 de novembro de 1959), de evidente inconstitucionalidade. Nesse sentido já se pronunciou êste egrégio Tribunal, em sessão plena, quando do julgamento do mandado de segurança nº 722, impetrado pela Companhia de Seguros Minas Brasil e outras. Nada mais há que dizer, aqui, a tal respeito".

As impetrantes recorreram, pela via ordinária, opondo-lhes impugnação o ilustre representante do Estado de Minas Gerais.

Oficiou a Procuradoria-Geral (fls. 196) no sentido de se negar provimento ao recurso.

Solicitei cópia do acórdão proferido no mandado de segurança nº 722, a cujos fundamentos se reportara a decisão recorrida.

Atendida a diligência pelo ofício junto a fls. 202.

O ilustre Relator dessa decisão, Desembargador Onofre Mendes, assim se pronunciou (fls. 207), *verbis*:

"O de que se cuida aqui é da taxa sôbre os seguros de fogo e a finalidade desta taxa é a dos serviços de prevenção e de combate ao fogo, não só na Capital como também em outros municípios mineiros. Há municípios mineiros que têm serviços aparelhados para isso, como o da Capital e Juiz de Fora, há o propósito de extensão dêsses serviços a todos os municípios mineiros, se isso fôr possível.

Eu encontro um parentesco muito acentuado entre questão da constitucionalidade dessa taxa e das taxas de assistência social da chamada lei de recuperação econômica, que criou as taxas de assistência e de saúde.

Sabemos que há um princípio segundo o qual todos devem contribuir, na medida das suas posses, e de acôrdo com os índices que forem fixados para a manutenção dêsses serviços, para a satisfação de certas necessidades coletivas, que não se integram no número daquelas atividades essenciais do Estado, de acôrdo com uma doutrina hoje ultrapassada — a doutrina dos ultramontanos do Estado jurídico, que só reconhecem no Estado o direito ao exercício de atividades jurídicas negando-lhe a intervenção em qualquer atividade de caráter social.

Ora, meus eminentes colegas, manter-se uma doutrina tão manca, tão falha, como esta, a esta altura da civilização, no momento em que a intervenção do Estado, em assuntos antes deixados à iniciativa particular, de dia para dia se sublima será querer manter-se uma tese evidentemente anacrônica. O Estado, hoje, não pode desinteressar-se dos serviços de assistência social; não pode desinteressar-se de serviços como êste, de combate ao fogo, que, a meu ver, se inscreve no próprio capítulo das atividades de segurança do Estado, em benefício dos interêsses da coletividade. Se essas taxas de assistência social tiveram a consagração dos votos dêste Tribunal, do Supremo Tribunal Federal em diversos arestos, de tal forma que hoje aqui, nem se discute mais a pro-

pósito da constitucionalidade delas, como se há de discutir então sôbre a constitucionalidade de uma taxa, que não tem outro propósito senão o de manter serviço de indiscutível interêsse da coletividade, como a taxa criada e contra a qual se rebelam, no seu mandado de segurança, as impetrantes.

Para mim, conseqüentemente, nada há de inconstitucionalidade e muito menos bitributação. Confunde-se, aqui o impôsto de sêlo com taxa de seguro. Em primeiro lugar a taxa, não é, realmente um impôsto. Em segundo lugar, o impôsto do sêlo recai sôbre o instrumento do contrato de seguro, ao passo que a taxa recai sôbre o serviço que o Estado se obriga a manter, no sentido de combate aos danos do fogo, não só na sua capital, como em todos os municípios mineiros. Conseqüentemente a fonte geradora é diferente e a incidência é também sôbre têrmos diferentes. Não se pode confundir o impôsto do sêlo, como querem fazer as impetrantes, sem embargo das brilhantes considerações de seu eminente patrono, com a taxa do seguro contra fogo. Não vejo a menor inconstitucionalidade nessa taxa e por isso eu desprezo a preliminar de inconstitucionalidade e aguardo o pronunciamento dos eminentes colegas para ver se entramos, ou não, no mérito da questão".

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — Devo referir-me ao pedido inicial, assim elidida a controvérsia de natureza fiscal (fls. 2 e seguintes, lê):

"O Estado de Minas Gerais, pela Lei nº 2.007, de 27 de novembro de 1959, criou a taxa de serviço contra fogo, fazendo incidir a mesma, a partir de 1º de janeiro de 1960, sôbre a importância do prêmio anual do seguro efetuado contra fogo, na proporção de 2,5% do prêmio anual a cargo da companhia seguradora e 2,5% a cargo do segurado.

Sôbre o nôvo tributo exigirá também a taxa de assistência hospitalar, estadual, com exceção dos impostos, que é adicional de todos os tributos de sêlo e sôbre minérios (Lei nº 228, de 1948, art. 4º, I, e regulamento aprovado pelo Decreto nº 2.985, de 1948, art. 2º, I).

Acontece, no entanto, que se trata, evidentemente, de impôsto, e não de taxa, e tributo inconstitucional.

É de acentuar que, de acôrdo com a jurisprudência, cabe ao Juiz da primeira instância apreciar a argüição de inconstitucionalidade de lei, com recurso para a instância superior, a que compete o pronunciamento definitivo (*Revista Forense*, LVII-347; LXIX-330; LXX-114; XCIX-88; CXVII-444; CXXI-472).

Certamente a Fazenda impetrada, à míngua de defesa, vai alegar, como o faz habitualmente em casos idênticos, que a via judicial eleita é inadequada, porquanto o *writ* se dirigirá contra a lei em tese.

É princípio tranqüilo no direito pátrio que, pela circunstância de revestir-se de forma de lei, o ato administrativo não escapa à fiscalização judicial (Arnold Wald, *Mandado de Segurança na prática judiciária*, pág. 139).

Se é certo que não cabe o remédio heróico contra a lei em tese, também é certo que a lei, do ponto-de-vista material pode ser um ato administrativo hipótese em que a medida é cabível (*Arquivo Judiciário* XCIV-184).

Quando, como no caso *sub-judice*, o tributo é autolançável, quando a lei é executiva por si mesma, é legítima a segurança (*Revista dos Tribunais* CCXXXV-554; *Arquivo Judiciário*, CIV-16).

Deve ainda ser salientado que pode utilizar-se da segurança não só quem sofra violação de direito líquido e certo, como também quem tenha justo receio

de sofrê-la (Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, art. 1º).

O nôvo tributo não passa de impôsto de destinação especial, mascarado por motivos óbvios.

O egrégio Supremo Tribunal Federal decidiu, no recurso extraordinário nº 28.230, dêste Estado, que "é de tôda evidência que se trata de um impôsto disfarçadamente denominado "taxa de recuperação econômica" e que "não está na vontade do legislador mudar a essência ou a significação exata dos vocábulos".

Com efeito, dispõe o Decreto-lei nº 2.416, art. 1º, § 2º;

"A designação de impôsto fica reservada para os tributos destinados a atender indistintamente às necessidades da 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."

A definição de taxa, em uma parte, é defeituosa e incompleta e, em outra, a confunde com contribuições, o que repugna à lei maior em vigor.

Acresce que confunde o impôsto de destinação especial com taxa.

Surgiu o conceito revolucionário de taxa de um conclave de técnicos em finanças, mas êstes, e é necessário que se lhes faça justiça, reconheceram o êrro da orientação adotada, tendo, porém, cedido ao *argumentum ad terrorem* tão ao sabor do fisco.

É oportuno lembrar aqui o depoimento de Afonso Almiro, que foi secretário da Conferência de 1940:

"Êste critério, às vêzes, pode dar conseqüências um pouco diferentes das que se pretendem. Assim, por exemplo, a conceituação teòricamente errada como muito bem foi salientado aqui, das taxas constante das normas aprovadas pelo Decreto-Lei nº 2.416, resultou de uma situação de fato. Os Estados e Municípios, por seus representantes, Secretários da Fazenda, Prefeitos, Diretores — reunidos em Conferência, impuseram aquela definição porque, não fôsse ela aceita, muitos Estados e Municípios teriam sua receita diminuída de percentagens elevadas e, em alguns casos, alarmantes. Então a norma, a lei, veio consagrar uma conceituação por todos reconhecida como eivada de imperfeições, porém, necessária, no momento, para garantir uma situação de fato. (*Normas gerais de direito financeiro*, páginas 33 e 34). O retôrno do país à normalidade política restabeleceu, sem dúvida, o conceito clássico de taxa.

É o que salienta, com acêrto e autoridade, o deputado Gregoriano Canedo: "A denominação "taxa", que se estabeleceu durante uma quadra anormal de nossa vida política, já foi restabelecida para o seu conceito clássico "como a remuneração de serviço prestado", em decorrência de emenda apresentada ao projeto da Constituição federal e que foi rejeitada "por ser evidente o princípio" que ela (a emenda) pretendia ver explicitamente declarado na Carta Magna. A aludida emenda pretendia, ainda, que nenhuma taxa fôsse cobrada com o caráter de impôsto." (*Diário da Assembléia*, de 11-10-59, nº 33).

Já decidiu o egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

"A lei anterior à Constituição, e com ela incompatível, considera-se revogada; não se trata de declaração de inconstitucionalidade" (*Revista de Direito Administrativo*, LIII-208).

O egrégio Supremo Tribunal Federal já julgou revogado o art. 1º, § 2º, do Decreto-lei nº 2.416, nos recursos extraordinários ns. 37.144 (Relator, Ministros Barros Barreto) e 43.789 (Relator, Ministro Ari Franco).

Segundo o critério clássico, é o caráter contraprestacional, remuneratório,

que distingue a taxa, como salientam Rui Barbosa, Veiga Filho, Tancredo Neves, Seligman, Nitti, Tangorra.

Nos últimos tempos, verificou-se uma rebeldia contra essa concepção, proclamando-se residir a diferença entre taxa e impôsto em que a primeira pressupõe um serviço específico determinado, ao passo que o segundo tem por objetivo atender indistintamente às necessidades de orgem geral da Administração.

Depois de acentuar, invocando Francisco Campos, Wagner, Von Eheberg, Gaston Jèze, que "os tratadistas são unânimes em reconhecer como traço distintivo das taxas a relação de dependência entre ela e uma prestação especial de ente público", observa, com razão, Tancredo Neves, com referência ao movimento de hostilidade à sua concepção clássica:

"Ao influxo dessa avançada doutrina, que subverte o conceito de taxa, ampliando-o de tal forma, que pràticamente se torna impossível distinguir uma taxa de um impôsto, foi elaborado o Decreto-lei nº 2.416, de 17-7-40." (*Revista de Direito Administrativo,* XIII-489).

Vários autores têm-se ocupado dos caracteres distintivos dessas duas espécies de tributos, como Rui Barbosa (*Revista Forense,* XXXI-219) Mendes Pimentel (*Revista Forense,* LVIII-496), Viveiros de Castro (*Rev. For.,* XII-5), Bilac Pinto (*Revista Forense* ..... LXXXVIII-470), Amílcar de Araújo Falcão (*Revista de Direito Administrativo* LII-469), Rubens Gomes de Sousa (*Revista de Direito Administrativo* LIII-301; LV-389), Tancredo Neves (*Revista de Direito Administrativo,* XIII-488), Rui de Sousa (*Revista de Direito Administrativo,* XLIX-1).

O Projeto do Código Tributário Nacional, de maneira louvável, conceitua:

"Art. 22 — São impostos os tributos destinados a atender aos encargos de ordem geral da administração pública, exigidos, com caráter de generalidade, das pessoas que estejam em relação de fato ou de direito com qualquer dos elementos do fato gerador da respectiva obrigação tributária."

"Art. 47 — São taxas os tributos destinados a remunerar serviços públicos específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, cobrados exclusivamente das pessoas que se utilizem ou beneficiem, efetiva ou potencialmente, do serviço que constitua o fundamento da sua instituição."

Evidencia-se desde logo, à luz dos princípios expostos, que o tributo em debate não é taxa, mas, sim, impôsto de destinação especial.

O tributo foi criado "como compensação dos serviços prestados pelo Estado de Minas Gerais, em seu território, para evitar o sinistro, minorar o dano ou salvar bens e vidas" (lei 2.007, art. 1º).

De conformidade com o art. 3º da dita lei, a receita proveniente do dito tributo "destina-se à manutenção e ampliação dos serviços de Corpo de Bombeiros, bem como à extensão dêsses serviços aos municípios do Estado."

Como ficou frisado, o tributo é destinado a serviço de interêsse público.

Se fôsse taxa, deveria ser exigida de todos aquêles a que o serviço fôsse prestado ou oferecido, daqueles que dêles se utilizassem ou tivessem à sua disposição, e não apenas daqueles que contratam seguros contra fogo, isto é, das emprêsas seguradoras e dos segurados.

O tributo, para ser taxa, deveria ser exigido por igual de todos os habitantes do Estado ou, pelo menos, das localidades em que houvesse o serviço de prevenção e extinção de incêndio, serviço que, de caráter intermitente, está à disposição de todos aquêles que dêle necessitam.

Tendo o tributo em exame como fato gerador a contratação de seguros contra fogo, no território mineiro, é inescondível a sua natureza de impôsto de destinação especial.

Acresce que não se verificam, no caso, os requisitos essenciais à configuração da taxa: *a*) divisibilidade do serviço prestado; *b*) individuação do beneficiário contraprestante; *c*) equilíbrio econômico entre o favor recebido e a contraprestação feita.

Fica de lado, em vista de falta de relevância, o consistente na voluntariedade na busca do serviço.

O serviço de prevenção e extinção de incêndio, dada a sua amplitude, é indivisível, como indivisíveis, *uti universi*, são os da defesa nacional, do ensino primário, da polícia, etc., serviços que devem ser custeados por impostos (Benjamin Villegas Basavilbaso, *Derecho administrativo* III-147 e 148).

Falta também o segundo requisito. A remuneração do custeio dêsse serviço não é cobrada da generalidade dos utentes, efetivos ou potenciais, mas apenas dos que contratam seguros contra fogo. É claro que o só ajuste de tais contratos não pode ter a virtude de vincular os contratantes à obrigação tributária.

As companhias seguradoras não são beneficiárias da efetividade do serviço, porquanto já cobram prêmios menores.

O interêsse, que é de todos em que não ocorram incêndios, é incomensurável por meio de uma alíquota de taxa.

Estabelece a Constituição, no artigo 15, VI a competência privativa da União para decretar impostos sôbre negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal.

De conformidade com o art. 5º, VI, *a*, compete privativamente à União legislar sôbre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho.

É sabido que o seguro é regulado pelas leis civil e comercial.

Está sujeito ao impôsto do sêlo federal o seguro contra fogo, calculando-se o sêlo sôbre o prêmio (Consolidação das Leis do Impôsto do Sêlo, art. 44; Lei nº 3.519 de 30-12-958).

Como sustenta, em fulgurante parecer, o Dr. Solidônio Leite Filho, ilustre Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, compete à União, nos têrmos dos arts. 5, IX e XV, *a*, e 149, da Constituição de 1946, legislar sôbre as emprêsas de seguro e fiscalizar as suas operações.

Não há sofisma que seja capaz de ofuscar o brilho de sua vigorosa conclusão: "Se a lei mineira criou impostos sôbre os prêmios de seguro, o tributo não subsistirá, por ser inconstitucional (Acs. do Supremo Tribunal Federal de 8-7-1942 e 3-12-1942, Jurisp. do Supremo Tribunal, XII, 75 e XV, 76)". "(Cópia junta)."

Pelos expostos fundamentos, tenho, *data venia*, que a pretendida "taxa de serviço contra fogo", reveste a característica de impôsto, que incide concorrentemente sôbre tributação de origens diversas, não obstante expressa vedação constitucional.

Dou, assim, provimento ao recurso e conseqüentemente, cassando as decisões recorridas, concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, lamento dissentir do brilhante voto que acabou de proferir o eminente Sr. Ministro Relator. Não vejo, como S. Exª, manifesta inconstitucionalidade da taxa em referência.

Não se confunde ela com impôsto pròpriamente dito, porque se destina à criação e manutenção do serviço de proteção ao fogo, que interessa, vamos dizer assim, quase que exclusiva e diretamente aos seguradores e segurados. Aos seguradores, porque restringe o número de sinistros e, em conseqüência, diminui o montante das indenizações correspondentes. E aos segurados, porque lograrão, em contrapartida, o rebaixamento dos respectivos prêmios de seguro, por-

que onde há serviço de proteção aos incêndios, devidamente organizados, as taxas respectivas se tornam menores.

Para mim, trata-se de um serviço especial e específico, que pode perfeitamente ser custeado por meio de taxas, inconfundíveis com o impôsto, pròpriamente dito. Não enxergo, na espécie, a pretendida inconstitucionalidade da exigência fiscal. E, por isso, com a devida vênia do eminente Sr. Ministro Relator, nego provimento ao recurso.

EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — Sr. Presidente, peço licença para replicar ao brilhante voto do eminente Sr. Ministro Henrique D'Ávila, com o intuito de esclarecer, já que tomei à redação da petição inicial os fundamentos principais do meu voto, que no caso, realmente, não se trata de uma taxa que tem destinação especial, que atende à manutenção de algum serviço em proveito de determinadas classes, ou determinadas pessoas, cumprindo a êstes satisfazer a taxa em benefício da contraprestação de serviço prestado pelo Estado.

No caso em aprêço, a taxa de serviço contra o fogo incide como tributo sôbre os contratos de seguro, incumbindo às companhias seguradoras o pagamento de 2½% sôbre o valor do seguro, enquanto que aos segurados incumbe, por sua vez pagar 2 ½%. Ora, o serviço contra o fogo deve ser realizado pelo Estado como dever que lhe incumbe para garantir e assegurar aos moradores, aos cidadãos residentes na localidade, fiquem incólumes à eventualidade de um incêndio e suas conseqüências. É serviço geral que incumbe ao Estado. Como é serviço geral o de Polícia e Segurança Pública. Como é serviço geral o serviço sanitário e o serviço médico-hospitalar. São encargos do Estado. A não se entender dessa maneira, aquilo que é encargo geral do Estado e que êste deve satisfazer à custa da receita orçamentária que arrecada, cada vez que o Estado entendesse, passaria a transferir para uma determinada classe aquela obrigação de manutenção de serviço de natureza pública, especificamente serviço público, uma obrigação que não poderia, de forma alguma, recair como ônus aos particulares ou a um grupo de particulares. Neste sentido se tem entendido que taxa pressupõe a existência de serviço público prestado pelo Estado, em proveito de certas pessoas, enquanto o impôsto corresponde a um adiantamento de meio feito ao Estado para que possa custear serviços gerais. O Estado arrecada a sua receita, preparando para isso o seu orçamento anual. Por êsse meio atende aos ônus que lhe incumbem como essência do próprio Estado. Como? Pagando os seus serviços. A prevalecer a quebra de sistema tributário, amanhã, o Estado decretará uma taxa para atender aos serviços do Exército, Marinha ou Aeronáutica; o que não é possível. Isso significa a distorção de conceitos doutrinários e legais, a respeito do instituto da taxa, que levaria o Estado a intranqüilizar a coletividade. A cada passo haveria a surprêsa da criação de uma taxa nova, *sui generis*.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Não ponho em dúvida o conceito clássico de V. Exª sôbre impostos e taxas. Não podemos, todavia, quedar insensíveis ante a pletora de encargos com que se vê a braços o Estado moderno para desempenhar-se de suas altas finalidades.

Hoje em dia, os recursos normais do Estado, arrecadados através de impostos pròpriamente ditos, mal chegam para manutenção de sua máquina burocrática e seus serviços essenciais. Serviços públicos, altamente deficitários, que antes eram explorados e mantidos, bem ou mal por concessionários, passam, cada vez e em maior número, à responsabilidade direta do Estado. Obrigações e encargos de caráter nitidamente privados, estão sendo paulatina e sucessivamente transferidos à sua área de ação. Não resta ao Estado senão, no interêsse da economia e do bem estar social, lançar-se afoitamente, vasculhando e explo-

rando a fundo tôdas as fontes imagináveis e possíveis de recursos que lhe permitam promover o desenvolvimento e o progresso material e social do país. O gendarme de antanho, que se limitava a manter a ordem e assegurar o livre jôgo dos interêsses privados, converteu-se em pai solícito, sempre pronto a prover as necessidades de tôda ordem da coletividade. Sou sensível a tais contingências. E, daí a relativa tolerância e simpatia com que encaro a atividade afanosa do Estado, no campo tributário, em busca de recursos.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — Estou compreendendo o alcance com que V. Exª examina a controvérsia, assim, como, também o fêz o eminente Relator do acórdão trazido à colação, o ilustre Professor Desembargador Onofre Mendes. Também, ao firmar-se em conceitos usuais, em doutrina e em jurisprudência em face daquilo que as leis prescrevem, buscou fundamentar o seu voto para recusar a decretação de inconstitucionalidade desta lei em conceitos construtivos de um nôvo aspecto da civilização, da vida social premente que avassala a todos os países, inclusive o nosso. Não se pode fugir a essa situação emergente e grave. Mas, uma coisa são os administradores, uma coisa são os homens que comandam o Estado. Outra, tão diversa, são os juízes, os aplicadores da lei, aquêles que têm de encarar os fenômenos sociais e as suas leis não dentro de uma construção larga, não dentro de um conceito livre, mas submetidos às regras sistemáticas fixadas pela Lei Maior, pela Constituição, dentro dos conceitos comuns ordinários, de direito fiscal e tributário que definem os institutos de taxa e impôsto. Justamente. Precisamente esta é a dificuldade em que como juiz eu me encontro e sob cujo prisma estou, também, encarando o problema. Como admitir que aquilo que não tem a característica de taxa seja aprovado, aplicado, quando os atingidos por esta ilegalidade reclamam da Justiça a medida necessária, através do mandado de segurança, para se eximirem de uma imposição que, evidentemente, não lhes alcança, não lhes pode ser exigida, em nome de um serviço que vai, realmente, atender a uma necessidade coletiva?

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Não seria justo, nem razoável que o Estado compelisse tôda a população a contribuir para um serviço insulado e específico, como é o de proteção ao fogo, que interessa, de certo modo, mais aos seguradores e aos segurados. Só interessa a maioria da coletividade, de uma maneira geral.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — Não me é fácil concordar com V. Exª quando, como eu venho sustentando, seguindo o conceito da jurisprudência e da doutrina, fico prêso a decidir de acôrdo com a jurisprudência e de acôrdo com a doutrina. Que é taxa? Temos a lição do Professor Aliomar Baleeiro referida em meu voto, que diz: (lê).

Vê V. Exª que é tão lúcida e tão clara a lição do Professor Aliomar Baleeiro, que ela está a dizer que a taxa de serviço contra o fogo não é taxa, e sim impôsto, porque é serviço devido pelo Estado não a particulares ou a grupos de particulares, mas sim, a tôda a coletividade. E na justificação dessa taxa, lê-se, no processo, que o Estado diz: destina-se a manter um serviço em benefício da coletividade. Logo, companhias de seguro e segurados não podem ficar sobrecarregados *data venia*, pelo ônus criado por essa taxa.

Assim, mantenho meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Sr. Presidente, tenho formado neste Tribunal, humildemente, na corrente oposta àquela em que se colocaram os eminentes Ministros Relator e Pedro Chaves.

O principal argumento que eu aceito — e essa discussão é velha no Tribunal e fora dêle — é que a inconstitucionalidade de uma lei se apura não em face

da doutrina, mas em face da Constituição. E nossa Constituição alude a taxas mas não as define.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Mas define no artigo 15, nº VI os impostos que incidem sôbre lei federal.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Peço permissão ao eminente mestre para considerar mais tarde êste aspecto. Por ora, quero acentuar que a Constituição não define o que seja taxa, e a mesma Constituição confere à União Federal, no art. 15, inciso V, nº I, expedir normas gerais de direito financeiro. Um dos textos do direito federal que contém princípios dessa natureza definindo o que seja taxa e impôsto, é o Decreto-lei nº 2.416, cujo artigo 1º, § 2º, assim define taxa:

"§ 2º A designação de impôsto fica reservada para os tributos destinados a atender indistintamente às 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 conveniências de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas".

Vou parar aqui porque o restante da definição é que, exatamente, tem provocado maior controvérsia e não interessa ao caso em debate.

A doutrina moderna é a bem dizer unânime em sustentar que o serviço *oferecido,* para uso potencial pode ser custeado por taxas. E o Decreto-lei nº 2.416, na primeira parte do artigo transcrito alude a serviços efetivamente prestados e a serviços postos à disposição do contribuinte.

Entretanto, o egrégio Supremo Tribunal, pela voz mais autorizada dos seus maiores Juízes, tem aceito a doutrina clássica da taxa, e ainda há pouco o eminente Ministro Relator perfilhou a petição inicial neste caso, onde se exige, para caracterizar a taxa, a divisibilidade do serviço, o equilíbrio econômico das prestações e a voluntariedade por parte do contribuinte. A doutrina moderna já repeliu completamente êsses requisitos e aqui mesmo, no Supremo Tribunal, o eminente Ministro Orosimbo Nonato, certa feita, longamente discorreu sôbre o assunto.

A respeito da voluntariedade, vejamos um exemplo: a taxa de calçamento, que temos considerado, em numerosas decisões, perfeitamente constitucional. Onde está a voluntariedade? A Prefeitura Municipal faz o calçamento e cobra a taxa correspondente. Não há voluntariedade da parte do contribuinte. Onde está, por outro lado, o equilíbrio econômico das prestações, neste mesmo exemplo do calçamento, quando todos, que transitam pela rua, se beneficiam do calçamento, e sòmente o proprietário marginal da rua fica onerado com o encargo da taxa? O legislador há de ter em conta os beneficiários mais diretos, quando cuida de descarregar o ônus da taxa, pela impossibilidade, em que muitas vêzes se encontra, de distribuir êsse ônus por todos aquêles que, efetiva ou potencialmente, se utilizam do serviço. Há de adotar um critério, o qual, pela natureza da coisa não pode deixar de ser um critério relativo.

Quando o Estado — no caso, o Estado de Minas Gerais — cria uma taxa para custear serviço específico contra fogo e faz recair o ônus dessa imposição sôbre duas categorias mais diretamente beneficiadas por êsse serviço, parece-me que procede corretamente.

O eminente Min. Henrique D'Ávila mostrou que os mais diretamente beneficiados são as companhias seguradoras, porque, através de um bom serviço de prevenção e de combate ao fogo, fica diminuída a probabilidade dos sinistros ou a extensão dos danos ocasionados pelo fogo; e os segurados, por sua vez, se beneficiam de uma redução gradativa do prêmio, na medida em que tais serviços forem mais eficientes. São, portanto, duas categorias diretamente

beneficiárias do serviço, e se encontram, em relação ao serviço de combate ao fogo, na situação do proprietário marginal em relação ao calçamento. Nem se diga que há, no caso do calçamento uma valorização direta do imóvel, porque para essa valorização existe tributo específico, que é contribuição de melhoria, que não está em discussão neste processo. Quando se trata de taxa, o Estado há de verificar qual é, na sociedade a categoria mais diretamente beneficiada. A doutrina moderna contenta-se, em primeiro lugar, com haver um serviço específico, admitindo que o serviço se esteja organizando; em segundo lugar, êsse serviço deve ser usado efetivamente pelo contribuinte, ou pôsto à sua disposição.

No caso do serviço contra o fogo, tais pressupostos existem. Os contribuintes, seguradores e segurados, são diretamente beneficiados, atual ou potencialmente, por tais serviços. Logo, todos os requisitos, que a doutrina moderna exige, aí se encontram e, no caso específico do direito brasileiro, a definição, que resulta de lei, é ainda mais ampla.

Resta o argumento de que sôbre o contrato de seguro incide o impôsto federal de sêlo. Com a devida vênia dos eminentes colegas e mestres, acho que se vai muito longe nesta identificação do impôsto do sêlo com outras formas tributárias, porque não é só com determinadas taxas que se pode fazer essa alegada identificação; também em relação a muitos outros impostos, cuja legitimidade o Supremo Tribunal não discute. Por exemplo, o impôsto de transmissão *inter-vivos*. Êle é cobrado com base numa escritura de alienação; sôbre essa escritura é pago o impôsto de sêlo, e nunca se invocou êsse impôsto para argüir bitributação.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Porém, recai sôbre a transmissão geral, sôbre o instrumento da transmissão.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Outro exemplo: o impôsto de exportação, que incide sôbre um contrato de compra e venda para o exterior. A razão é que o legislador há de tomar um critério qualquer. No caso da taxa de fogo, poderia adotar como critério o movimento da companhia seguradora ou o número de contratos assinados. O legislador é livre de escolher um critério prático. Êsse critério, no caso em exame, foi o valor do prêmio. Estabeleceu-se um percentual sôbre o prêmio; mas sôbre o prêmio não incide o impôsto de sêlo; êste incide sôbre o contrato de seguro, e não sôbre o prêmio.

Além do mais, se quisermos analisar o impôsto do sêlo, em si é sabido que êle incide sôbre o instrumento do contrato, sôbre o *papel*. Paga-se o sêlo em função da existência de um papel em que se materializa o ato jurídico. O impôsto de sêlo pressupõe, portanto, dois requisitos: um, de natureza puramente formal, o papel, em que se documenta o ato jurídico; outro, o ato jurídico pròpriamente dito. A existência de ato jurídico, sem papel que o documente, não dá lugar à incidência do sêlo.

Por tais razões, se há um serviço que possa ser considerado caracteristicamente como custeável por uma taxa, é o serviço de combate ao fogo. Há beneficiários diretos cuja identificação o Estado, pode fazer de imediato, pois não está cobrando essa taxa de todos os seguradores, ou a propósito de quaisquer seguros, mas tão-sòmente em relação a seguro contra fogo, o que estabelece relação direta entre a imposição fiscal e o benefício prestado ao contribuinte.

Peço desculpas aos eminentes Ministros Relator e Pedro Chaves, para divergir de Suas Exas., acompanhando o voto do eminente Ministro Henrique D'Ávila.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Senhor Presidente, sòmente a Constituição é que dá legitimidade à cobranças dos tributos. A Constituição enumera, expressamente, os impostos que cabem à União. Também enumera, expres-

samente, os impostos que cabem nos Estados, assim como os impostos que cabem aos Municípios, como, a propósito, dispõem os arts. 15, 19 e 29. O nosso sistema é êste: A Constituição atribuiu impostos certos à União (art. 15), impostos certos ao Estado (art. 19), impostos certos aos Municípios (art. 29). Se qualquer dêsses entes cobra impôsto reservado ao outro no Instrumento Constitucional, a cobrança é inconstitucional.

É certo que a União e os Estados (não os Municípios) podem instituir outros impostos além daqueles designados no art. 21. Mas, nesse caso 40% da arrecadação pertencem ao Estado; 40% à União e 20% ao Município.

Quanto aos impostos expressamente designados à União, Estados e Municípios, não podem os Estados, nem a União, nem os Municípios alterar essa técnica substituindo-a pela cobrança de taxas, nem podem fazê-lo por intermédio de impostos.

No caso do autos, parece que o Estado de Minas Gerais está fazendo o seguinte: o tributo cobrado é tìpicamente um impôsto. É impôsto, na minha opinião, pelo seguinte: só quem paga êste impôsto são os contratantes; aquêles que fazem contrato de seguro. Quer dizer, êste impôsto, a meu parecer, se identifica com aquêle enumerado, expressamente, no artigo 15, nº VI, como da competência da União.

"Compete à União decretar impostos sôbre: VI — negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal."

O eminente Sr. Ministro Vítor Nunes alude que também o impôsto de transmissão e o impôsto de exportação se relacionam a instrumento regulado por lei federal e, no entanto, são cobrados pelos Estados; mas é porque a Constituição dá aos Estados, expressamente, o impôsto de transmissão e de exportação, o que não acontece com o impôsto de que se trata.

Se a Constituição desse ao Estado, expressamente, impôsto sôbre seguros ou sôbre incêndios, poderia, ao lado dêsse impôsto enumerado no art. 15, nº VI da Constituição, cobrar também êsse impôsto de seguros. Mas não há, na competência privativa dos Estados, essa cobrança de impôsto de seguros. A taxa econômica de Minas Gerais referida pelo eminente Ministro Vítor Nunes, no aparte com que me honra, e, em muitos pontos, constitucional; mas, em muitos outros, inconstitucional. Quando é cobrada nas operações de vendas no Estado, por exemplo, afigura-se perfeitamente constitucional. Neste ponto, se identifica com o impôsto de transmissão ou de vendas, da competência dos Estados. Em todo o caso, a taxa de recuperação econômica é cobrada de uma série de contribuintes, ao passo que, aqui, é cobrada exclusivamente entre os contratantes do ajuste de seguros; exclusivamente dêstes. Neste caso, tenho que a taxa é inconstitucional, porque o Estado está instituindo um impôsto que a Constituição reservou desenganadamente à União no art. 15, nº VI.

Senhor Presidente, se os Estados não podem cobrar impôsto reservado à União (e entendo que no caso, o impôsto é da União, por se tratar de impôsto sôbre ato regulado por lei federal), também não poderão fazê-lo, por meio de taxas, ampliando o seu conceito. Essa ampliação, se aceita pelos Tribunais, destruiria a discriminação de rendas instituída na Carta Magna, que o Supremo Tribunal deve preservar. O que o Estado não pode fazer adotando a designação, de resto exata, de impôsto, não poderia fazê-lo apenas mudando a designação, chamando-a de taxa, batizando-a de taxa. Do contrário assim procedendo trará à nossa lembrança aquela anedota do padre, lembrada por Mendes Pimentel, em conhecido arrazoado, padre louco por carne e que, na quaresma, para não ficar privado daquele alimento vedado pelas leis canônicas, punha em seu prato, no almôço, um grande e delicioso *beef* e o batizava en-

genhosamente de peixe ou bacalhau e, gostosamente, o passava para o papo...

Com a devida vênia, não é, na espécie, outro o procedimento do fisco, ao instituir o tributo em aprêço, mas, na verdade, violando o sistema tributário organizado e estruturado na nossa Lei mais alta.

Com estas considerações, Senhor Presidente, acompanho o douto e lúcido voto do eminente Senhor Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio Vilas-Boas — Sr. Presidente *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, Pedro Chaves e Gonçalves de Oliveira, acompanho os eminentes Srs. Ministros Henrique D'Ávila e Vítor Nunes, pela constitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Não vejo realmente a configuração da taxa, porque ela não decorre da retribuição de um serviço prestado. Trata-se, para mim, de um impôsto sôbre contrato de seguro. O serviço contra fogo existe em Belo Horizonte e êle não exige qualquer pagamento fiscal. Só surge quando há contrato de seguro. Vejo, bem definida a inconstitucionalidade alegada.

Dou provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Senhor Presidente, voto de acôrdo com os eminentes Srs. Ministros Pedro Chaves e Gonçalves de Oliveira, tendo em vista particularmente o art. 15, VI, da Constituição federal, infringido manifestamente pela taxa.

Voto pela inconstitucionalidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Votaram pela inconstitucionalidade os Ministros Relator Cândido Mota, Pedro Chaves, Gonçalves de Oliveira e Hahnemann Guimarães e pela constitucionalidade os Ministros Henrique D'Ávila, Vitor Nunes e Vilas-Boas. Aguarda-se o voto do Ministro Ari Franco.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Srs. Ministros Ari Franco e Barros Barreto.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Henrique D'Ávila (substituindo o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti, que se acha licenciado), Pedro Chaves, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, o problema — recordo ao Tribunal — diz respeito a uma taxa de serviço contra fogo. O Tribunal está julgando dois processos, o de nº 8.408, de que é relator o Ministro Cândido Mota Filho e outro, de nº 8.533, de que é relator o Ministro Ribeiro da Costa.

Ambos os eminentes relatores concluíram seus votos no sentido da inconstitucionalidade do tributo. O Sr. Ministro Ribeiro da Costa, num voto longo e profícuo, em que fêz largo histórico do caso, deu provimento ao recurso para conceder a segurança, por entender que a taxa revestia característica de impôsto, incidindo concorrentemente sôbre tributações de origens diversas, não obstante expressa vedação constitucional. Também o Ministro Cândido Mota Filho, em seu voto, salienta: "Não vejo realmente a configuração da taxa, porque ela não decorre da retribuição de um serviço prestado. Trata-se, para mim, de um impôsto sôbre contrato de seguro. O serviço contra fogo existe em Belo Horizonte e êle não exige qualquer

pagamento fiscal. Só surge quando há contrato de seguro. Vejo bem definida a inconstitucionalidade alegada."

O meu voto, diante da exposição que acabei de fazer ao Tribunal, é, com a devida vênia dos que divergiram dos eminentes relatores dos dois processos, acompanhando os votos de SS. Exas. Também dou pela inconstitucionalidade do tributo que é taxa, *in nomine*, sendo impôsto, *in veritate*.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento contra o voto dos Ministros Henrique D'Ávila, Vítor Nunes Leal e Vilas-Boas.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Não tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Melo (substituto do Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto), pois não assistiu ao Relatório.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Henrique D'Ávila (substituto do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti, que se acha licenciado), Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.