TAXA DE MELHORAMENTO DE PORTOS — TAXA DE EXPORTAÇÃO — PREÇO PÚBLICO — ISENÇÃO

— A taxa de melhoramento de portos não se confunde com a taxa de exportação.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Administração do Pôrto do Rio de Janeiro *versus* Transportes Aéreos Catarinense S. A. (TAC)

Agravo em mandado de segurança n.º 18.421 — Relator: Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo em mandado de segurança nº 18.421, da Guanabara, em que são partes as acima indicadas:

Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos dar provimento para cassar a segurança, na forma do relatório, votos e resultado de julgamento de fls. 53 *usque* 52, que ficam integrando o presente. Custas de lei.

Brasília, 3 de janeiro de 1962 (data do julgamento). — *Djalma da Cunha Melo*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Exigiu-se do importador taxa de melhoramento dos portos, prevista na letra

a do art. 3º da Lei nº 3.421. Para fugir ao desembôlso de referência, pediu êle um *writ* no Juízo da Fazenda Pública, obtendo-o.

Motivação da sentença:

"O mérito da presente controvérsia consiste em se pesquisar a isenção atribuída à Suplicante pelo art. 2º da Lei nº 1.815, de 18-2-1953, compreende ou não a taxa de melhoramento dos portos, instituída pela Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958.

Dispõe o referido art. 2º:

"Com exceção do impôsto de renda ficam as mesmas Emprêsas isentas do pagamento de todo e qualquer impôsto federal e bem assim de direitos e taxas de importação e de previdência social e do impôsto de consumo relativos a aeronaves montadas ou desmontadas e peças respectivas, motores e respectivas peças, gasolina apropriada, óleos e lubrificantes especiais, pneumáticos de aviões, aparelhos radiotelegráficos usados na aviação, instrumentos de navegação aérea, aparelhos salva-vidas para aeronaves, postes, material e ferramentas para faróis e demais apetrechos para sinalização de aeródromos e hangares e oficinas reparadoras".

"Conseqüentemente, a taxa cujo pagamento ora é impugnado, só não será devida se se confundir com as "taxas de importação", "previdência social", ou constituir sem embargo de denominação, taxa, um impôsto. Desde que, nestes três casos, a isenção seria indiscutível.

A taxa de melhoramento, em exame, como se disse, foi instituída pela Lei nº 3.421, de 10-7-1958, cujo art. 3º dispõe:

"A taxa de emergência, criada pelo Decreto-Lei 8.311, de 6 de dezembro de 1945, passará a ser cobrada sob a denominação de Taxa de Melhoramentos dos Portos, e incidirá sôbre tôdas as mercadorias movimentadas nos portos organizados, de ou para navios ou embarcações auxiliares, na seguinte razão do valor comercial da mercadoria:

a) 1% (um por cento) quando importada do Exterior;

b) 0,2% (dois décimos por cento) quando exportada para o Exterior;

c) 0,2% (dois décimos por cento) quando importada e exportada no comércio de cabotagem e de navegação interior.

§ 3º — Nos casos das alíneas dêste artigo, entende-se por valor comercial o custo da mercadoria que servir de base para o cálculo dos direitos aduaneiros".

A digna autoridade impetrada orientou bem suas apreciações sôbre a natureza jurídica da taxa em questão, extremando-a, com vantagem, das taxas de previdência (fls. 12/15) e seus corretos argumentos nesse sentido são adotados neste decisório. Prosseguindo em suas considerações, às fls. 16, afirma o Impetrado que, apesar da denominação, o *quantum* em exigência não figuraria pròpriamente uma taxa, no sentido de tributo, mas à semelhança do que ocorreria com as "taxas aeroportuárias", constituiria, em verdade, "preço público". Isto porque não seria devida ao poder público mas à entidade que explora o serviço. Endossamos a opinião de que a taxa de melhoramento, não é "taxa de previdência". Mas duvidamos que configure, como se pretende, um "preço público".

Preço, como nos esclarece o eminente Prof. Bilac Pinto, catedrático da Faculdade Nacional de Direito, "é uma receita pública de natureza contratual, não obrigatória, e que, como seu nome indica, sòmente pode ser instituído como remuneração de um serviço ou bem vendido pelo Estado, atendida sempre a equivalência das prestações recíprocas". (*Estudos de Direito Público*, pág. 167),

A cobrança em questão não propiciaria jamais uma receita pública de natureza contratual, desde que foi criada por lei.

Sem razão, ainda, o Impetrado ao pretender que a taxa, em tela, não constitua taxa de importação. Há tributo de importação sempre que a operação de bens trazida do estrangeiro para o país, se condicione ao pagamento do mesmo.

No caso, a taxa está sendo cobrada com base na alínea *a*:

"1% quando importado do exterior". Como seria materialmente impossível, à suplicante, trazer, por via aérea, do exterior para o Rio, os materiais necessários à sua atividade, sem desembarcá-los no aeroporto local, e se sôbre êsses bens o Suplicado quer fazer incidir a taxa questionada, é óbvio que ela toma a feição de tributo de importação, já que se torna acessório desta.

Se assim é, a importação em causa está livre da incidência, por fôrça da completa isenção que a Lei nº 1.815 lhe conferiu. Êste, o entendimento que melhor se ajusta às razões de relevante interêsse social que ensejaram a instituição daquele favor, e que foram tão bem expostos, em caso anterior, por Aguiar Dias no voto proferido no julgamento do agravo em mandado de segurança nº 3.244, do D. F., com o referendo do egrégio Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno (*Diário da Justiça*, 1-XI-1955, pág. 3.836).

A sentença de nossa autoria, trazida aos autos, às fls. 19/20, foi proferida em caso em que o Impetrante não gozava de isenção, e assim, não se contradiz com a presente.

Isto pôsto, concedo o mandado de segurança impetrado".

Isto pôsto, concedo o mandado de segurança impetrado."

Agravou a administração do Pôrto dizendo: (lê).

O agravado contraminutou: (lê).

O juiz não se reconsiderou.

A Subprocuradoria-Geral da República deu parecer pelo provimento.

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo* (Relator) — A ilustre autoridade coatora explicou, a fls. 13 e seguintes até 17, os motivos por que vinha cobrando a taxa. Ei-los:

"No que concerne à Taxa de Melhoramento dos Portos, sustenta a impetrante ser a mesma de importação, pelo que ilegal seria a sua cobrança por esta autarquia, visto como isenta se encontra do pagamento de tributos federais.

A pretensão da impetrante não se reveste de apoio legal e o seu acolhimento importaria, certamente, em ampliar as vantagens fiscais que às emprêsas nacionais concessionárias de linhas regulares de navegação aérea foram concedidas, pela Lei nº 1.815, de 18 de fevereiro de 1913, cujo art. 2º dispõe no sentido de que:

"Como concessão do impôsto de renda ficam as mesmas Emprêsas isentas do pagamento de todo e qualquer impôsto federal e bem assim *de direitos e taxas e importação* e de previdência social e de impôsto de consumo relativos a aeronaves montadas ou desmontadas, motores e respectivas peças, gasolina apropriada, óleos e lubrificantes especiais, pneumáticos de aviões, aparelhos radiotelegráficos usados na aviação, instrumentos de navegação área, aparelhos de salva-vidas para aeronaves, postes, material e ferramentas para faróis e demais apetrechos para sinalização de aeródromos e hangares e oficinas reparadoras".

Entende a impetrante que a expressão *"direitos e taxas de importação"* compreende a Taxa de Melhoramento dos Portos, prevista na letra *a* do artigo 3º da Lei nº 3.421, porquanto semelhante taxa há de ser considerada como de importamentos a que se refere a Lei nº 3.421.

As taxas de importação vigoram lado a lado dos direitos de importação e com êles incidem em forma conjunta sôbre

a mercadoria ou, então, têm a sua incidência estabelecida em forma isolada.

São contribuições que poderiam ser consideradas "irmãs gêmeas" dos direitos de importação, não sendo demais ressaltar que o fato gerador da sua incidência é a entrada da mercadoria estrangeira em território nacional.

Exemplo típico da taxa de importação nós os encontramos naquela que foi estabelecida para as mercadorias estrangeiras trazidas ou importadas do exterior com isenção dos direitos aduaneiros, conforme regra inserta no artigo 101 do Decreto-Lei nº 300, de 21 de fevereiro de 1938, no sentido de que:

"As mercadorias despachadas com isenção de direitos de importação, na forma do art. 12 dêste decreto-lei, pagarão a taxa adicional de 10% (dez por cento) calculada sôbre os direitos constantes da tarifa das alfândegas ou, quando não tiverem taxa específica, pela de dois por cento (2%) sôbre o valor da fatura, inclusive frete e despesas".

A taxa de 2% couro, criada pela Lei nº 1.144 de 30 de novembro de 1903 posteriormente substituída por outro tributo, representa, por igual, a figura da taxa de importação, a par de outras contribuições que incidam sôbre as mercadorias de importação do estrangeiro e que eram cobradas em adicional aos direitos de importação, contribuições essas que foram extintas pela atual Tarifa as Alfândegas, objeto da Lei nº 3.244, de 14 de agôsto de 1957, mas paralelamente substituídas e englobadas numa taxa única, consoante o determinado por aquêle mesmo diploma legal, em seu art. 66:

"Em substituição aos tributos extintos na forma do artigo anterior fica criada a taxa de despacho aduaneiro de 5% (cinco por cento) sôbre o valor da mercadoria importada, exclusive as gravadas pelo impôsto único sôbre combustíveis e lubrificantes".

Tôdas essas taxas, por serem, verdadeiramente, legalmente, taxas de importação, tinham ou têm a sua incidência fixada em paralelismo com os direitos de importação, e dêles constituem um complemento ou acéscimo, sendo o produto de sua arrecadação recolhido ao Tesouro Nacional, com previsão no Orçamento da República.

A Taxa de Melhoramento dos Portos não se reveste, *data venia*, de características que permitem enquadrá-la ou incluí-la nas taxas de importação.

A circunstância da sua incidência se verifica em relação às mercadorias importadas do exterior não se reveste de qualquer significação para que, jurídica ou legalmente, possa, *data venia*, conduzir-se à conclusão de que seja espécie do gênero taxas de importação.

A êste respeito observado deve ser que diferentes e sem qualquer correlação são as causas que geram as incidências das "taxas de importação" e da Taxa de Melhoramento dos Portos.

Nas primeiras, a incidência é motivada ou determinada pela importação da mercadoria do exterior, e sòmente em relação às importadas é que recai, enquanto que, em se tratando de Taxa de Melhoramento dos Portos, a causa determinante da incidência é a movimentação da mercadoria, sem que se leve em conta a sua procedência, pois, conforme será esclarecido mais adiante, a contribuição de que se cogita incidente também sôbre as mercadorias de exportação para o exterior e, igualmente, sôbre as próprias mercadorias nacionais ou nacionalizadas. Ademais, as taxas de importação, pela sua própria denominação, sòmente poderão recair sôbre mercadorias de importação do exterior. Semelhante característica não encontrada na Taxa de Melhoramentos dos Portos, visto que ao seu pagamento estão também sujeitas as mercadorias de exportação para o exterior bem ainda a mercadoria importada ou exportada no comércio de cabotagem e de navegação interior (art. 3º da Lei nº 3.421), o que bem evidencia a impossibilidade de considerá-la como taxa de importação

ou gênero dessa espécie que absurdo constituiria, então, a sua incidência sôbre mercadoria que ao invés de ser importada do exterior para êle é exportado ou sôbre aquelas outras que são nacionais e, conseqüentemente, não estão sujeitas a direitos ou taxas de importação.

Demonstrado como ficou que a Taxa de Melhoramento dos Portos não pode, legal ou juridicamente, ser considerada ou definida como taxa de impetrante sob um outro aspecto.

Embora as contribuições devidas aos portos organizados, entre elas a de que cogita a segurança impetrada, tenham a denominação de bens, possuem elas, todavia, as características próprias a semelhantes espécies de tributo?

As decisões dos nossos tribunais, em suas diferentes instâncias, têm proclamado que a caracterização da contribuição não decorre do nome, podendo-se entre elas invocar sentença proferida pelo ilustre Juiz titular da 4ª Vara, Dr. João José de Queirós, no mandado de segurança impetrado pela Shell Mex do Brasil Limited contra o Presidente do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, publicado no vol. 26 da *Revista de Direito Administrativo*, e na qual, referindo-se às contribuições previstas em leis, sem caráter obrigatório, aquêle culto magistrado teve oportunidade de acentuar que:

"O nome, todavia, não as caracteriza, mas a sua real natureza".

Em parecer proferido quando em desempenho das funções do Consultor Geral da República o Prof. Haroldo Valadão demonstrou de maneira cabal que as chamadas taxas no sentido de tributos, porque não eram devidas ao poder público, à União, mas à administração do aeroporto, a entidade que o explora, que pode ser a própria União, um Estado, um município ou uma emprêsa particular, concluindo com a afirmativa de que semelhantes contribuições, não obstantes a denominação, são *preços* públicos e não taxas no sentido técnico de tributos.

De semelhante entendimento não distoaram os pronunciamentos judiciais. Com efeito, em acórdão lavrado em Embargos no mandado de segurança número 437, o Colendo Tribunal Federal de Recursos decidiu que aquelas taxas não eram tributos, mas pagamento de serviços públicos e no mesmo sentido se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao proclamar, quando do julgamento do mandado de segurança número 1.558, que as contribuições cobradas das emprêsas aeroviárias não eram taxas, mas preços públicos, que não se incluem na conceituação genérica do tributo.

Face à perfeita situação de igualdade com as taxas aeroportuárias, as chamadas taxas portuárias nada mais são do que preço de serviço público. Dentro dêsses preços públicos a Taxa de Melhoramento dos Portos corresponde, econômica e juridicamente, a um aumento das tarifas portuárias, com destinação específica de investimentos nos serviços dos portos organizados, e, assim sendo, não poderá ser considerada como taxa de importação.

Cabe acentuar, ainda, que prescrevendo a incidência sôbre tôdas as mercadorias movimentadas nos portos organizados de ou para navios ou embarcações auxiliares, a Lei nº 3.421 estabeleceu uma única isenção, respeitando às mercadorias referidas no art. 8º do Decreto nº 24.511, de 29 de junho de 1934. Semelhante isenção não pode ser ampliada para nela abrigar a pretensão da impetrante, mesmo porque consoante ficou evidenciado o benefício fiscal que lhe foi concedido diz respeito exclusivamente às taxas de importação e entre elas não se pode incluir ou enquadra a Taxa de Melhoramento dos Portos, quer se a considere como tributo, quer se a tenha na conta do preço público.

Cabe, ainda, ponderar que a afirmativa feita pela impetrante no sentido de que jamais foi cobrada a antiga Taxa

de Emergência se apresenta desacompanhada de qualquer prova, quando fácil lhe seria oferecer, a par de ter sido formulada em modo por demais vago, em molde a impossibilitar, até a simples localização de faturas, através das quais pudesse ser comprovada a incidência.

De tudo o que ficou acima exposto, a conclusão a que se chega é a de não haver direito líquido e certo que justifique a medida requerida, pois a própria impetrante se encarrega de demonstrar, com fôrça da argumentação, que a matéria, longe de ser pacífica, é suscetível de amplo debate, sujeita a interpretações, o que não autoriza o pedido de segurança que, em matéria fiscal, só seria admissível se a cobrança ferisse isenção expressa, o que não ocorre.

Ademais, V. Exa. já proferiu sentença denegando a medida em caso semelhante, no mandado de segurança impetrado por Laboratórios Silva Araújo Roussel S. A. e Químio Produtos Químicos Comércio e Indústria S.A., conforme se vê da inclusa cópia da decisão que, embora reformada por despacho do Juiz que substituiu V. Exa. na 3ª Vara — em grau de recurso pende ainda de julgamento no Tribunal Federal de Recursos".

Tanto me basta para dar provimento aos recursos e cassar a segurança concedida.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, deu-se provimento para cassar a segurança. Os Srs. Ministros Godoy Ilha e Oscar Saraiva votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.