TAXA DE RENOVAÇÃO DE MARINHA MERCANTE — IMPÔSTO

— Apesar da denominação legal, a chamada taxa de renovação da Marinha Mercante é um impôsto com destinação especial.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

S. A. Mineração Trindade *versus* Comissão de Marinha Mercante. Recurso de mandado de segurança n.º 18.742 — Relator: Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 18.742, do Estado da Guanabara, em que é recorrente S. A. Mineração da Trindade e recorrida Comissão de Marinha Mercante, decide o Supremo Tribunal Federal, por sua maioria de votos, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 4 de junho de 1968. — *Evandro Lins e Silva*, Presidente. — *Aliomar Baleeiro*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti — A recorrente requereu mandado de segurança contra o Presidente da Comissão de Marinha Mercante alegando a ilegalidade da cobrança da taxa de renovação da Marinha Mercante "nos embarques e transportes marítimos de minério de ferro, originário de suas jazidas e minas para exportação". As guias de recolhimento são do ano de 1965.

Pretende — 1.º, que o regime do impôsto único sôbre minerais torna intributável o mineral, salvo nos casos estritos, legalmente ressalvados;

2.º, que não se trata de taxa remuneratória de serviço prestado diretamente pelo poder público ao minerador, mas de taxa e impôsto com destino especial;

3.º, sòmente a taxa remuneratória de serviço pode ser acumulada com o impôsto único (Lei n.º 4.425, de 8-10-64).

Informou a Comissão impetrada a fls. 37, dizendo:

1.º) que não se trata de tributo mas de adicional ao frete;

2.º) que a taxa não é receita da União mas o seu produto é depositado no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, em nome do proprietário da embarcação cujo serviço deu lugar à arrecadação e destinada ao Fundo da Marinha Mercante;

3.) que não se trata de impôsto porque não é recolhido como tal, mas depositado com aplicação específica;

4.º) que o adicional sôbre o frete se destina a amortizar a aquisição do navio;

5.º) que essa taxa não é incorporada ao orçamento da União, mas da aplicação dos fundos da Marinha Mercante.

O juiz concedeu o mandado por não considerar tributo, sentença confirmada pelo Tribunal de Recursos, por êsse mesmo fundamento a fls. 104.

Houve recurso a fls. 106, onde se renovam os argumentos seguintes:

1) a taxa em questão é um tributo;

2) dentro do gênero tributo, a denominada "taxa" é um impôsto;

3) mesmo como taxa não incide na exportação de minério;

4) a jurisprudência dêste egrégio Tribunal ampara a pretensão da recorrente.

A douta Procuradoria-Geral manifestou-se contra o provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti (Relator) — Em primeiro lugar, é preciso afirmar que da pesquisa feita não encontrei nenhuma decisão que tivesse considerado de frente o problema; está, portanto, a questão da natureza dessa denominada "taxa" ainda sujeita a controvérsias.

Mais vacilante ainda é a jurisprudência do egrégio Tribunal Federal de Recursos, cujas decisões, em sua maioria, conceituam como taxa (fls. 96 e seguintes).

Quanto às alegações, é preciso considerar desde logo aquela que exclui qualquer outra tributação, além do impôsto único, por fôrça da Lei n.º 4.425, de 8-10-64.

Ao contrário do que se alega, o texto legal não ampara essa pretensão.

O parágrafo único do art. 1.º dispõe o seguinte:

"Com exceção dos impostos de renda, sêlo e taxas remuneratórias de serviço prestado pelo Poder Público diretamente ao concessionário de que trata êste artigo, o impôsto único exclui a incidência de qualquer outro tributo federal, estadual ou municipal que recaia sôbre os impostos minerais, jazidas ou minas, sôbre o produto em estado bruto dela extraído ou sôbre as operações comerciais realizadas com êsse produto *in natura* ou beneficiado por qualquer processo para eliminação de impurezas, concentração, uniformização, separação, classificação, briquetagem ou aglomeração".

Ora, a taxa de renovação não incide nem sôbre depósitos minerais, jazidas ou minas, sôbre produto bruto dali extraído ou sôbre operações comerciais realizadas com êsse produto.

Não há, pois, como incluir a taxa em questão que incide sôbre os fretes dos navios que transportam êsses produtos.

Admitindo-se que seja um tributo, será um impôsto ou uma taxa?

Se atendermos às definições dos arts. 16 e 77 do Código Tributário Nacional, não se poderá ter a denominada "Taxa de Renovação" rigorosamente nem como taxa nem impôsto, porque, se o fato gerador não é o exercício do poder de polícia, nem a utilização efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, não decorre também de uma situação independente de qualquer atividade estatal específica.

O objetivo é a arrecadação de recursos para constituir um Fundo destinado a beneficiar indiretamente o contribuinte, pela melhoria dos meios de transporte de que se utiliza para os produtos de suas jazidas e minas.

O serviço prestado não é público, porque o transporte é realizado em emprêsas privadas, mas os recursos arrecadados revertem em benefício dêsses próprios navios, de propriedade privada, através da ação da Comissão da Marinha Mercante.

A jurisprudência dominante considera como taxa (recurso extraordinário n.º 61.095 — acórdão de 10-4-67 — *R.T.J.* 61/174, recurso extraordinário n.º 5.239 — acórdão de 11-3-66 — *R.T.J.* 37/46, recurso extraordinário n.º 50.732 — acórdão de 30-11-66 — *R.T.J.* 43/82), que faz referência aos seguintes acórdãos: embargos no recurso extraordinário n.º 52.968, de 1-6-63 e 3-4-64, recurso extraordinário n.º 52.309, de 9-7-63, recurso extraordinário n.º 53.111, de 18-7-63, recurso extraordinário n.º 48.663 (embargos) de 26-8-63, recurso extraordinário número 49.679, de 11-3-66, recurso extraordinário n.º 52.239, de 11-3-66 e recurso extraordinário n.º 59.040, de 18-5-66.

Mais correto, entretanto, é a qualificação dada pelo acórdão recorrido, que consideraria a Taxa da Marinha Mercante, nos mesmos têrmos da Taxa de Melhoramento dos Portos.

Trata-se, com evidência, de mera imposição parafiscal, e assim excluída da categoria do impôsto.

Não será tècnicamente uma taxa, por falta de interêsse imediato do serviço público na participação do contribuinte, mas é incontestável que ela visa à melhoria de um serviço como o de navegação comercial que, se não é público porque não é estatal, objetiva interêsse público da maior valia econômica.

A sua incidência sôbre o frete, a sua arrecadação pelo Banco de Desenvolvimento afastariam essa idéia, mas a sua aplicação pela Comissão da Marinha Mercante daria um sentido público a essa contribuição.

Aproxima-se da taxa, pelo menos em alguns de seus elementos técnicos.

De qualquer forma, não procedem as razões do recurso que não merece ser provido.

VISTA

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

Recurso de mandado de segurança número 18.742 — GB — Rel., Ministro Temístocles Cavalcânti. Recte., S. A. Mineração da Trindade (Adv., Carlos Eduardo de Barros Barreto) . Recda., Comissão de Marinha Mercante (Adv., Osvaldo Flávio Degrazia) .

Decisão: Após o voto do Relator, negando provimento ao recurso, pediu vista o Ministro Aliomar Baleeiro (falou pelo recorrente o Dr. Carlos Eduardo Barros Barreto) .

Presidência do Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Presentes à sessão os Srs. Ministros Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Adauto Cardoso, Temístocles Cavalcânti e o Dr. Oscar Correia Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

Brasília, 21 de maio de 1968. — *Guy Milton Lang,* Secretário.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — De começo, as datas para fixação do Direito vigente à época: o mandado de segurança foi impetrado em 11-5-66, já sob o regime da Emenda Constitucional n.º 18-65 e da Lei n.º 4.425, de 8-10-64, que dispõe:

"Art. 1.º — Parágrafo único. Com exceção dos impostos de renda, sêlo e taxas remuneratórias de serviço prestado diretamente ao concessionário de que trata êste artigo, o impôsto único exclui a incidência de qualquer outro tributo federal, estadual ou municipal que recaia sôbre os depósitos minerais, jazidas ou minas, sôbre o produto em estado bruto dela extraído ou sôbre as operações comerciais realizadas com êsse produto".

2. Entende a recorrente que lhe não pode ser exigida a chamada Taxa de Renovação da Marinha Mercante, a que se refere o art. 8.º da Lei n.º 3.381, de 24-4-58, nos seguintes têrmos:

"Em substituição à taxa instituída pelo Decreto-lei n.º 3.100, de 7-3-41 (art. 8.º), alterado pelo Decreto-lei n.º 3.595, de 5-9-41, o armador de qualquer embarcação que opere em pôrto nacional cobrará sob a designação de Taxa de Renovação da Marinha Mercante uma taxa adicional ao frete líquido devido, de acôrdo com o conhecimento de embarque e o manifesto do navio, pelo transporte de qualquer carga".

Entende assim, porque esta taxa se destina à aquisição de navios da União, financiamento a emprêsas particulares de navegação, etc., sem qualquer benefício dos contribuintes, isto é, os exportadores e embarcadores de minerais do país.

3. Coativa como é e não trazendo benefício a quem a paga, a taxa então se caracteriza, diz a recorrente, como impôsto com aplicação especial. Nesse caso, está expressamente excluída quando se tratar de embarque de exportadores de minérios, por fôrça daquele § 1.º do art. 1.º da Lei número 4.425/64, que regula o impôsto único sôbre minerais.

4. O v. acórdão do egrégio Tribunal Federal de Recursos, do qual foi Relator o eminente Ministro Rollemberg, a fls. 71 acolheu a tese da Comissão da Marinha Mercante (fls. 37, e pareceres caprichados do Procurador Doutor O. F. Degrazia, a fls. 95 e 117), isto é, viu na taxa aludida não um tributo, mas simples adicional de frete sem caráter fiscal.

5. Recorrendo a fls. 106, a emprêsa insiste nesse caráter tributário e na sua inexigibilidade aos exportadores de minerais, porque não é taxa remuneratória admitida pela Lei n.º 4.425.

Invoca diversos julgados do Supremo Tribunal Federal em abono de sua tese:

"Assim decidiram, *verbi gratia,* os v. arestos proferidos nos recursos extraordinários:

49.484 (embargos), *in* D.J. de 24-5-63, apenso, p. 336; 52.968, *in D. J.*, de 22-8-63, apenso, p. 769; 53.111, *in D. J.* de 29-8-63, apenso, p. 798; 52.309, *in D. J.* de 5-11-53, apenso, p. 825; 52.798, *in D. J.* de 5-11-63, apenso, p. 829 e 48.663, *in D. J.* de 17-10-63, apenso, p. 1.020.

No recurso extraordinário n.º 52.978, acima mencionado, decidiu-se, *verbis*:

"A Taxa de Renovação da Marinha Mercante, instituída pela Lei n.º 3.381, de 1958, *incide sôbre o transporte da mercadoria*, que é o fato gerador do *tributo*".

Mais recentemente, os julgados proferidos nos recursos extraordinários números 52.239 e 49.679, *in R. T. J.*, vol. 37, p. 46 e 474, respectivamente, conceituaram, também, a Taxa de que se trata como tributo.

Por fim, recentíssimo caso, julgado em 10 de abril último, pela egrégia 1.ª Turma dessa Côrte, de que foi Relator o eminente Ministro Osvaldo Trigueiro, tratava de caso idêntico ao presente: mandado de segurança impetrado por mineradora (Indústria e Comércio de Minérios S. A. — ICOMI) contra a Comissão de Marinha Mercante, que, como aqui, pretendia incidisse a taxa discutida sôbre as exportações de minérios efetuadas por aquela.

A egrégia Primeira Turma não conheceu do extraordinário da Comissão de Marinha Mercante, afirmando a ementa do v. aresto:

"Taxa de Renovação da Marinha Mercante. Não é exigível de emprêsa mineradora, acima do limite previsto no art. 68 do Código de Minas" (recurso extraordinário número 61.095, acórdão *in* D.J. de 26-5-67)".

6. O eminente Relator negou provimento ao recurso da emprêsa, reconhecendo todavia que "está a questão da natureza dessa denominada *taxa* ainda sujeita a controvérsia". Mais vacilante ainda é a jurisprudência do egrégio Tribunal Federal de Recursos cujas decisões, em sua maioria, conceituam como taxa (fls. 96). "A jurisprudência dominante considera como taxa", e cita vários acórdãos do Supremo Tribunal Federal.

Conclui então:

"Trata-se, com evidência, de uma imposição parafiscal, e assim excluída da categoria do impôsto.

Não será tècnicamente uma taxa, por falta de interêsse imediato do serviço público na participação do contribuinte, mas é incontestável que ela visa à melhoria de um serviço como o de navegação comercial que, se não é público porque não é estatal, objetiva interêsse público de maior valia econômica.

A sua incidência sôbre o frete, a sua arrecadação pelo Banco de Desenvolvimento afastariam essa idéia, mas a sua aplicação pela Comissão da Marinha Mercante daria um sentido público a essa contribuição.

Aproxima-se da taxa, pelo menos em alguns de seus elementos técnicos.".

7. Parece-me, também, que a Taxa de Renovação da Marinha Mercante se classifica como uma das controvertidas "contribuições parafiscais", da terminologia do Inventário Schuman e do Prof. E. Morselli.

A Constituição de 1946 só mencionou a da previdência social no artigo 157, reproduzido no art. 158, XVI, da Constituição federal de 1967. Mas esta, além dêsse caso, previu dois outros nos arts. 159, § 1.º, e 157, § 9.º.

Pouco importa que não as batizasse de "parafiscais", denominação que pegou de galho na França, Espanha e no Brasil, mas que encontra resistência alhures.

O ilustre Prof. Giuliano Fonrouge, que tão bem conhece e tem comentado o Direito Fiscal do Brasil, prefere chamá-las clàssicamente de "contribuições especiais" (*Acerca de la llamada parafiscalidad — en La Ley*, de Buenos Aires, ed. 4-5-67).

A taxa da Marinha Mercante poderia enquadrar-se, talvez, no art. 157, § 9.º:

"Para atender à intervenção no domínio econômico, de que trata o parágrafo anterior, poderá a União instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer".

Mas não vigorava êsse dispositivo ao tempo da impetração e do feto gerador (1966). Ele não poderia ter convalidado a aplicação da Lei n.º 3.381/58, que é anterior à Lei n.º 4.425/64, excludente daquela taxa em relação aos negócios de minerais.

8. Não é só. Embarcando nas águas de Lamfenburger, nas de Merigot (*Éléments d'une théorie de la Parafiscalité, Rev. Der. Fin. y Hacienda Publ.*, 1954, n.º 13, p. 7), Fonrouge (artigo citado acima) e outros dentre os quais os brasileiros que se ocuparam da controvérsia (Ulhoa Canto, *Archivo Finanziario*, 1956; 5/36), Buys de Barros, *Ensaio s/Parafiscalidade* (1956) e Sílvio Faria (*Aspectos da Parafiscalidade*, Bahia, 1955), não creio que tenha razão o eminente Professor Morselli quando sustenta que

as contribuições parafiscais assumem pelo seu conteúdo ético, dissociado do princípio da capacidade contributiva, um caráter específico, inconfundível com os dos impostos e taxas (*Rev. Sc. et Leg. Fin.*, 1951, 43/340 e 767; *La Parafiscalità*, em *Econ. & Finanças*, XX, 1952, Lisboa, etc.).

A quase totalidade dos que pensaram e escreveram sôbre o assunto reconhece que a *parafiscalidade*, nada tem de diverso de *fiscalidade*, exceto a delegação ao órgão ao qual serve de financiamento. Contribuição parafiscal ora é impôsto, ora é taxa. Se beneficia a quem paga, ou êle a provoca, —é taxa. Se isso não acontece — *é impôsto com aplicação especial e delegação ao órgão que deverá fazer essa aplicação.*

No caso dos autos, coativa, sem aproveitar à contribuinte nem caracterizar exercício regular do poder de polícia, é impôsto com aplicação especial vedado pelo art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 4.425, de 1964.

Dou provimento, por isso, ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — Também eu, com a vênia do eminente Relator, estou com o eminente Ministro Aliomar Baleeiro.

É certo que em tese o eminente Relator tem tôda a razão.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Estamos de acôrdo em que é parafiscal. Foi o problema do direito intertemporal, transitório. O fato é anterior à Constituição de 1967.

O Sr. Adalício Nogueira — É nesse sentido que estou com V. Exa. O caso se sujeita à lei de 1964 e sôbre êle não tem aplicação a Constituição de 1967, que é posterior.

De modo que, em tese, o eminente Relator desenvolveu, com brilho invulgar, seu ponto de vista, mas na espécie eu peço vênia a S. Exa. para ficar com o eminente Ministro Aliomar Baleeiro.

EXTRATO DA ATA

Recurso de mandado de segurança número 18.742 — GB — Rel., Ministro Temístocles Cavalcânti. Recte., S. A. Mineração da Trindade (Adv., Carlos Eduardo de Barros Barreto). Recda., Comissão de Marinha Mercante (Adv., Osvaldo Flávio Degrazia).

Decisão: Deu-se provimento, contra o voto do Relator.

Presidência do Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Presentes à sessão os Srs. Ministros Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Adauto Cardoso, Temístocles Cavalcânti e o Dr. Oscar Correia Pina, Procurador-Geral da República, substituto.