TAXA DE MELHORAMENTO DE PORTOS — IMUNIDADE TRIBUTÁRIA — ISENÇÃO FISCAL

— Sendo verdadeira taxa, a destinada ao melhoramento dos portos, nos termos da Lei nº 3.421, de 1958, a ela estão sujeitos todos, mesmo aqueles que gozam da imunidade ou isenção fiscal genérica.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Empresa Folha da Manhã S.A. versus Companhia Docas de Santos
Recurso extraordinário nº 74.674 — Relator: Sr. Ministro THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso, e, por maioria, negar-lhe provimento.

Brasília, 19 de setembro de 1973. *Eloy da Rocha,* Presidente. *Thompson Flores,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores: O despacho do ilustre Presidente do Tribunal Federal de Recursos, ao admitir o recurso extraordinário, resume, com fidelidade, a controvérsia, no que pertine à presente irresignação.

Seu teor é o que segue, fls. 118-9:

"1. Por meio de recurso extraordinário fundado nas letras *a* e *d* da permissão constitucional, empresa jornalística recorre de decisão na qual, Turma Julgadora deste Tribunal, à consideração de que a taxa de melhoramento dos portos é efetivamente uma taxa, julgou devido o pagamento respectivo sobre papel de imprensa importado.

Alega em resumo:

a) que, se considerado taxa, o tributo referido seria inconstitucional porque cobrado, tomando-se como base de cálculo a mesma base adotada paar o efeito de incidência do imposto de importação, e, portanto, contrariando o disposto no art. 18, § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969;

b) que, entretanto, não é tal tributo taxa e sim acréscimo de imposto de im-

portação, como foi reconhecido pela Primeira Turma do eg. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 66.758, publicado na *R.T.J.* 52/417, e, em conseqüência, estava vedada a sua incidência sobre papel destinado à impressão de jornal, livro ou periódico, pelo art. 19 da Constituição.

2. A argüição de inconstitucionalidade da cobrança da taxa de melhoramento dos portos, porque realizada com descumprimento do disposto no art. 18, § 2º, da Constituição, não é hábil a ensejar o recurso extraordinário, pois o eg. Supremo Tribunal Federal, em decisões seguidas e na *Súmula* 550, esta última aprovada quando já em vigor a norma constitucional, que é repetição do disposto no art. 19, § 2º, da Carta de 1967, entendeu legítima a imposição.

É cabível o recurso, contudo, pela letra *d*, pois, se de acordo com o disposto no art. 19, II, *d*, da Constituição em vigor, não pode ser instituído imposto sobre "o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão", se adotado o entendimento vitorioso no julgamento do eg. Supremo Tribunal Federal trazido à colação pela recorrente, que a taxa de melhoramento dos portos é simples acréscimo do imposto de importação, a recorrente estará protegida pela imunidade da norma constitucional referida, o que não sucederá se vier a predominar afinal a conceituação de taxa dada ao tributo pela decisão recorrida, de sua vez já aceita por julgados outros da Corte Maior (RE nº 64.950 — Segunda Turma — *R.T.J.* 56/784.

Além disso, a matéria, pela importância e freqüência, está a exigir a manifestação definitiva do Pretório Excelso.

Admito o recurso.

Prossiga-se.

Publique-se."

2. As partes apresentaram razões, fls. 124-32 e 135, manifestando-se a União Federal às fls. 137-88.

3. Parecer da douta Procuradoria-Geral da República, nos termos seguintes, fls. 142-5:

"1. Contra o v. acórdão proferido no Tribunal *a quo*, foi interposto o presente recurso extraordinário com fundamento nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional.

2. A demanda visou à manifestação judicial da ilegalidade da cobrança da taxa de melhoramento dos portos, argüindo inconstitucionalidade, inaplicabilidade de dispositivos de lei federal e dissenso jurisprudencial.

3. Carece de razão, *data venia*, o recurso interposto. A própria Recorrente quando procura dissuadir a compreensão de que o ônus discutido não é serviço, invocando entre outros os preceitos do Decreto nº 24.508, de 29.6.34, oferece um argumento contra o seu raciocínio, cuja exegese reforça a tese defendida pela Recorrida.

4. Na verdade, pelo texto do art. 25, § 1º, do mencionado decreto se verifica que o ônus em apreço, pela utilização dos portos, no qual estão compreendidos vários serviços enumerados no *caput* do art. 5º, não tinha outra denominação a não ser a de *taxa*.

5. Tanto neste diploma legal como no ulteriormente baixado, está expressa a retribuição do uso dos serviços, mediante aplicação de *taxas*.

6. Por outro lado, são ainda, as razões apresentadas que reconhecem que a taxa de melhoramento dos portos foi oriunda da taxa de emergência, a qual, como asseverado naquele raciocínio, jamais se destinava a custear os serviços gerais de melhoramento.

7. Confrontando-se tais opiniões, observa-se a inconsistência do arrazoado da

Recorrente, dando relevo à tese sustentada pela Recorrida, de que o ônus em causa se enquadra corretamente na classificação *preço público.*

8. Com efeito, o ônus adveio da criação de uma receita especial de natureza transitória (Decreto-lei nº 8.311, de 6.12.45) destinada ao melhoramento e ampliação do aparelhamento dos portos organizados, passando, posteriormente, a ser definitivo, com as mesmas características e destinação, transformando-se em receita especial permanente (Lei nº 3.421, de 10.7.58).

9. Daí se conclui que atende a um serviço de utilização específica a determinados usuários, escapando da conceituação de *taxa,* cuja repercussão dos serviços tem o cunho da generalidade. Conseqüentemente, o mais que se poderia impugnar seria o *nomem juris,* do ônus, o que, aliás, já foi salientado em voto proferido no Tribunal Federal de Recursos.

10. Quanto à sustentação do recurso extraordinário com apoio em dissídio jurisprudencial, a Recorrente, *data venia,* entra em franca contradição no conhecimento dos princípios tributários, que demonstra. Sim, porque não sendo taxa, estaria imune de tributação (art. 19, III, da Constituição), considerando, pois, verdadeiramente o ônus, um imposto, o que, além de ser contestado pela jurisprudência desse Pretório Excelso, não condiz com a sua afirmação de que tal taxa fora destinada ao custeio específico de serviços gerais necessários ao melhoramento e ampliação do aparelhamento dos portos, o que não se coaduna com o *imposto,* pela sua natureza, conceito e destinação.

11. De imposto de importação não se trata (mesmo com o acréscimo), porque a sobrecarga do ônus não distinguiu determinado tipo de mercadoria descarregada nos portos e nem a sua procedência, mas, de acordo com a lei "... será cobrada no porto onde a carga for movimentada ..."

12. Como então se aceitar o entendimento de que é um acréscimo no imposto de importação, se o referido ônus recai também na movimentação do comércio de cabotagem e navegação interior? (art. 3º, *c,* da Lei nº 3.421, de 10.7.58).

13. Compreende-se, pois, que a jurisprudência da Suprema Corte tenha evoluído, para fixar-se na preceituação da ***Súmula* 550.**

14. Não sendo imposto, está fora da imunidade constitucional prevista no art. 19, III, da Constituição e a decisão impugnada não nega vigência a dispositivos de outras leis, porém os aplica dando-lhe a inteligência mais compatível com a realidade jurídica.

15. Igualmente, falece amparo ao recurso na divergência jurisprudencial cotejada, por se tratar de arestos ultrapassados.

16. Isto posto, opinamos pelo não conhecimento do recurso, e, se conhecido, pelo seu não provimento.

Brasília, 6 de setembro de 1972. *Geraldo Andrade Fonteles,* Procurador da República.

Aprovo: *Oscar Corrêa Pina,* Procurador-Geral da República, substituto".

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Conheço do recurso, negando-lhe, porém, provimento.

2. O dissídio, como bem fez ver o despacho presidencial, está comprovado com o padrão indicado, RE nº 56.744, de Pernambuco, da eg. Primeira Turma, datado de 28.8.69 (*R.T.J.* 52/417), e do qual foi Relator o eminente Ministro Luiz Gallotti.

É que, enquanto o decisório impugnado considere a TMP como verdadeira *taxa,*

considera-a o paradigma em questão, *verbis*, "um acréscimo do Imposto de Importação" (da ementa).

3. Penso que improcede a pretensão última.

Com efeito.

Vezes muitasse tem manifestado o Supremo Tribunal Federal a respeito da TMP.

Em julho de 1964, como Relator do RMS nº 13.341, acentuava o eminente Ministro Victor Nunes, em seu erudito voto, *in RDA*, 81/67:

"O assunto em debate não é novo neste Tribunal, mas bem merece uma nova reflexão.

Certamente, não se pode falar de revogação da Lei nº 1.815, de 1953, pelo § 1º do art. 3º da Lei n 3.421, por que esta última não declara que somente as mercadorias referidas no art. 8, do Decreto nº 24.511, de 1934, estão isentas da taxa de melhoramento dos portos. Será, pois, esse dispositivo perfeitamente compatível com a Lei nº 1.815, se entendermos que ela inclui essa taxa na isenção do seu art. 2º.

Mas esse problema depende da qualificação que dermos a essa tributação.

Em alguns julgados nossos, a taxa de melhoramento dos portos tem sido qualificada como taxa de importação ou adicional do imposto de importação: RMS nº 9.472, de 21.5.62; RE nº 49.782, de 1.4.64, *D.J.* de 6.6.63, p. 373 (Primeira Turma); RE nº 50.586, de 5.9.63, *D.J.* de 5.9.63, p. 822 (Primeira Turma); RE nº 48.035, de 26.10.62, *D.J.* de 4.4.63, p. 110.

Dois destes acórdãos, o primeiro e o último se referem à isenção pleiteada por empresas aeroviárias, sendo que no último se reformou decisão da Segunda Turma, do eminente Ministro Vilas Boas, que havia negado a isenção.

No primeiro, sustentei, vencido, que se tratava de verdadeira taxa, e não de imposto. No último, acompanhei o Tribunal, sem voltar ao debate, em obediência aos precedentes.

Parece-me, agora, que devemos repensar o assunto. A taxa de melhoramento dos portos é uma imposição complexa; não incide somente sobre mercadorias importadas do exterior, mas também sobre mercadorias exportadas para o exterior, e sobre mercadorias movimentadas nos portos nacionais sem qualquer vinculação com o comércio externo."

O Plenário, após longos debates, acolheu o voto do Relator, considerando que a taxa de melhoramento dos portos constitui, em realidade, uma *taxa*. Ficaram, então, vencidos os eminentes Ministros Luiz Gallotti, Pedro Chaves e Vilas Boas.

No mesmo sentido se orientaram os julgamentos proferidos nos RMS nº 12.899, 13.060 (*in R.T.J.* 35/504); 13.341, 13.856 (*Idem*, 36/594); 14.335 (*Idem*, 37/64); 15.503; 15.671; 16.698 (*Idem*, 41/802); 16.700; 16.774; 17.692 (*Ementário*, 709/I); e. bem assim nos dos RE nº 60.746 (*Ementário*, 849); 60.818 (*Ementário*, 765/I); ERE nº 48.846 (*R.T.J.*, 51/595).

Todavia, não se pacificou a jurisprudência, e alguns julgados afirmam que a taxa de melhoramento dos portos constituía adicional do imposto de importação. Deles foi Relator o eminente Ministro Luiz Gallotti, vencido naquele primeiro decisório inicialmente referido: RE nº 50.586, de 8.7.63, *in D.J.* de 5.9.63, Ap 167, p. 822; e 66.744, de 28.8.69, *in R.T.J.* 52/417, este indicado como padrão.

Daqueles primeiros julgados, os mais expressivos ensejaram o advento da *Súmula* 550, cujo teor vale rememorar:

"A isenção concedida pelo art. 2º da Lei nº 1.815, de 1953, às empresas de navegação aérea não compreende a taxa

de melhoramento de portos, instituída pela Lei nº 3.421, de 1958."

Ela bem exprime o conceito que o Plenário perseverou em manter, ao apreciar a taxa de melhoramento dos portos como *taxa,* razão pela qual dela não se eximiam as companhias de navegação aérea, isentas apenas dos impostos.

Pouco importa que, como já acentuara o eminente Ministro Victor Nunes, a taxa de melhoramento dos portos apresente peculiaridades próprias, todavia a dominante na sua exigência traduz melhor a característica de *taxa* do que qualquer outra fonte de arrecadação, mesmo a preço público, como quer a douta Procuradoria-Geral da República. E tal característica não conflita com os atributos impostos pela Constituição, art. 18, I.

4. Quando tudo indicava a pacificação, eis que se procura reabrir a controvérsia.

Agora, armou a recorrente o seguinte dilema: se é *taxa,* o tributo a que se refere a Lei nº 3.421/58, não pode prevalecer, face ao disposto no art. 19, § 2º, da Carta de 1967, ou da vigente, art. 18, § 2º; quando, porém, de imposto se cuide, adicional de importação, impõe-se o reconhecimento da imunidade, face ao disposto no art. 20, III, *d,* ou 19, III, *d,* respectivamente, dos aludidos Estatutos.

5. Em reiteradas decisões, o Colendo Tribunal Federal de Recursos, invocando a jurisprudência desta Corte, tem perseverado em se filiar ao conceito sobre a taxa de melhoramento dos portos — legítima taxa.

E, apreciando o tema da inconstitucionalidade, frente ao art. 18, § 2º, da Constituição vigente, repetição do art. 19, § 2º, da anterior, à unanimidade, a rejeitou (*D.J.*, de 3.7.72, p. 4.308, *in* AgMS 68.886).

6. Nos recursos que acabei de relatar e estou votando, em dois deles o tema da inconstitucionalidade não mereceu apreciado. São os RE nº 74.674 e 75.343. Nos outros dois, RE nº 74.816 e 75.342, dos quais foi Relator o ilustre Ministro Amarílio Benjamin, ambos de 1971, a argüição não foi tida como relevante para apreciação do Plenário, desprezada, de plano.

7. Dessarte, nos dois primeiros recursos não mereceria ser apreciada, porque sem prequestionamento (*Súmula* 282).

Todavia, o desprezo à inconstitucionalidade da cobrança justifica a apreciação.

8. Tenho que, com acerto se conduziram os decisórios impugnados, perseverando na conceituação do tributo a que se refere a Lei nº 3.421/58, como *taxa.*

Valem aqui os fundamentos aduzidos nos arestos que assim a consideraram, alguns proferidos após o advento da Constituição de 1967, art. 19, II, e da vigente, art. 18 II.

E, quando não bastassem, os da *Súmula* 550.

O próprio Ministro Luiz Gallotti, que sempre a considerou adicional do imposto de importação, ressalvando seu ponto de vista, aplicou o princípio assente naquele verbete, dando como superado o dissídio. Refiro-me ao RE nº 73.171, da Guanabara, apreciado em sessão de 29.2.72. Sua ementa dispõe:

"Taxa de Melhoramento dos Portos.

Em face do que assentou o Supremo Tribunal, pode ser exigida sobre mercadorias isentas do imposto de importação.

Recurso extraordinário não conhecido."

9. Cabe, pois, apurar se a cobrança atenta contra a proibição prevista no § 2º do art. 18, referido.

Estatui ele:

"Para a cobrança de taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos."

Trata-se de prevenir a bitributação, o que equivale a dizer.

Caso típico revelou-se na apreciação do RE nº 58.721, do RS, a respeito de "taxa de urbanização", cobrada pela Prefeitura de Porto Alegre, quando foi julgada a inconstitucionalidade da Lei nº 2.320/61, que a instituíra (*R.T.J.* 47/482).

Ensejou esse julgado a *Súmula* 551, cujo tema leio (*leu*).

Inobstante, inocorrem os pressupostos da proibição.

A começar pela *fato gerador* no qual se refere o verbete sumulado, distintos são aqueles que originam o imposto de importação e a taxa de melhoramento dos portos.

Naquele decorre da *entrada* de mercadoria estrangeira no território nacional; na última, o que prevalece é a *movimentação* no porto. E tanto pode ela vir do exterior ou não.

Atendendo-se, todavia, às expressões da Carta Maior, "base de cálculo que tenha servido para a incidência do imposto", cabe acentuar: a base de cálculo para a taxa é o valor comercial da mercadoria, enquanto que para o imposto é o valor externo do produto importado, isto é, o seu preço normal, em condições de livre concorrêcia.

E a distinção entre um e outro é manifesta.

De resto, com propriedade assinalou o ilustre Ministro Néri da Silveira, aproveitando considerações do recorrido no Agravo naquele Tribunal antes indicado, ao apreciar o preceito ora comentado, art. 18, § 2º:

"A palavra incidência tem sido erroneamente interpretada, dando-se-lhe o significado de cobrança, o que contraria as regras de sinonímia do idioma pátrio conforme demonstraremos a seguir:

Incidir — do latim *incidere* significa cair, ocorrer;

Cobrar — é exigir em troca, receber aquilo que nos pertence; recuperar" (*Caldas Aulette — Enc. Bras. Mérito — Dicionário Bras. Contemporâneo* de Francisco Fernandes).

5. O termo incidência, em direito fiscal, é definido por Aurélio Buarque de Hollanda como:

"fenômeno fiscal consistente na apreensão do contribuinte pelo imposto" ou "determinação do contribuinte ao pagamento do imposto" (*Peq. Dic. da Língua Portuguesa*).

6. Assim, incidência ao imposto não é a sua cobrança, mas o fato gerador desta espécie de tributo.

7. Como se verificar, o entendimento que se tem dado ao § 2º da art. 18 da Emenda Constitucianal nº 1 é o seguinte:

"para a cobrança de taxas não se poderá tomar como base de cálculo a base de cálculo que tenha servido para a cobrança dos impostos".

8. Porém, incidência não é cobrança como se pretende, e a lei não contém palavras inúteis. O que o dispositivo constitucional proíbe é adotar para a base de cálculo para a cobrança de taxas o mesmo *fato gerador* que servir de base para a cobrança do imposto.

9. Importante em dizer: o fato gerador (incidência) do qual decorre a cobrança do imposto, não pode servir de base de cálculo para a cobrança da taxa.

10. O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25.10.66) com alteração dada pelo Ato Complementar nº 34, prevê, no parágrafo único do art. 77:

"Art. 77. *Omissis.*

Parágrafo unico. A taxa não pode ter a base de cálculo ou fato gerador idêntico aos que correspondam a impostos, nem

ser calculada em função do capital das empresas".

11. A Constituição de 1957 (com a Emenda Constitucional nº 1) substituiu as palavras *fato gerador* pelo vocábulo incidência que tem o mesmo significado, modificando porém, fundamentalmente, o sentido da proibição que passou a ser:

"para a cobrança das taxas, não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos".

Portanto, o significado correto do § 2º do art. 18 da Constituição é:

"para a cobrança das taxas não se poderá tomar como base de cálculo a base de cálculo correspondente ao fato gerador dos impostos".

10. Em conclusão, conheço do recurso pelo dissídio; tenho, porém, que improcede ele, razão por que não cabe provê-lo.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 74.674 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Recte., Empresa Folha da Manhã S.A. (Advs., Milton Castro Ferreira e outros). Recda., Companhia Docas de Santos (Advs., Antônio Torreão Braz e Alcino Guedes da Silva e outros).

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Aliomar Baleeiro, depois do voto do Relator que conhecia do recurso mas lhe negava provimento. Falaram. O Doutor Célio Silva, pela recorrente, o Doutor Alcino Guedes da Silva pela recorrida, e o Prof. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, Prof. José Carlos Moreira Alves.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: I. No princípio, como no Gênesis, era uma *taxa de emergência,* justificada pelas dificuldades oriundas da guerra recém-terminada. Foi instituída pelo Presidente José Linhares no Decreto-lei 8.311, de 6.12.45, *sobre a tonelagem das mercadorias movimentadas,* de Cr$ 0,005 por quilo de carga. Antes o Decreto-lei 7.995 já criara algo semelhante.

Depois, mudou o nome e também a base de cálculo: A Lei nº 3.421, de 10.7.58, discutida nestes autos, batizou a receita com o título de *taxa de melhoramento dos portos,* na base de alíquotas percentuais sobre o valor comercial das mercadorias importadas, exportadas ou de cabotagem.

Alguns dispositivos dessa lei e o art. 57 da Lei nº 3.470/58 foram em conjunto regulamentados pelo Decreto nº 54.295, de 1964, que não oferece maior interesse para o debate, embora cuide dos preços públicos das tarifas portuárias, com as quais a Procuradoria-Geral da República tem confundido a taxa de melhoramento dos portos. Houve alteração não substancial pelo Decreto-lei nº 415, de 10.1.69.

II. Logo nos primeiros anos de vigência da Lei nº 3.421/58, houve repulsa à caracterização jurídica da taxa, decidindo o Supremo Tribunal Federal, que, em verdade, ela mascarava imposto de importação, motivo pelo qual não poderia ser cobrada às pessoas constitucionalmente imunes a esse tributo, ou dele legalmente isentas: RMS nº 9.472, de 21.5.62; RE nº 49.782, de 1.4.64, *D.J.* de 6.6.63, p. 373; RE nº 50.586, de 5.9.63, no *D.J.* de 5.9.63, p. 822; RE nº 48.035, de 26.10.62, no *D.J.* de 4.4.63, p. 110.

Posteriormente, essa condenação da taxa como taxa ainda foi decretada pelo menos, no RE nº 66.744, unânime, de 28.8.69, relator Luiz Gallotti, na *R.T.J.* 52/417; e no RE nº 64.950-AM, de 23.11.70, relator Eloy da Rocha, embora neste último o eminente Relator admitisse também outro fundamento suficiente.

III. Acontece, porém, que a matéria recebeu tratamento oposto nos RMS nº 12.899 e 13.341, julgado pelo Pleno, em 22.7.64, relator Victor Nunes, vencidos Luiz Gallotti, Vilas Boas e Pedro Chaves, na *RDA* 81/65.

Esse RMS nº 13.341, como reconhece o eminente Ministro Décio Miranda, no acórdão do RE nº 74.674, "constitui a principal referência" da *Súmula* 550 em que se estriba a Recorrida.

Disse o relator, o eminente Ministro Victor Nunes: "... agora, devemos repensar o assunto. A taxa de melhoramento dos portos é uma imposição complexa", porque incide sobre mercadoria, importadas, exportadas e de cabotagem. E continua: "Se pudéssemos decompô-la juridicamente, iríamos encontrar três tributos diferentes: taxa ou imposto de importação, quando incide sobre mercadorias importadas; taxa ou imposto de exportação, quando incide sobre mercadorias exportadas e taxa simplesmente portuária, quando incide sobre mercadorias movimentadas nos portos, na navegação de cabotagem ou na interior" (*RDA* 81/67).

A conseqüência natural desse raciocínio impecável é a inconstitucionalidade da taxa nos dois primeiros casos. Mas o eminente jurista rumou para outra direção: "Para salvá-la (a taxa), no seu tríplice 3.421/58 apresenta uma das bases de cálaspecto, dentro da orientação até agora dominante, seria preciso: *a*) ou considerá-la adicional ao imposto de importação apenas quando se trata de mercadorias importadas, passando a taxa de exportação e portuária nos outros dois casos ... etc." E concluiu: "O mais simples e razoável é considerar a TMP como entidade tributária singela, homogênea, indivisível. Com essa característica só lhe cabe a qualificação de taxa, etc. (p. 68).

Tenho Victor Nunes no mais alto apreço intelectual e reconheço sua obra notável no aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do STF. Mas, perdoe-me S. Exª. Não estava nos seus dias mais felizes.

Certo é que esse v. acórdão de 22.7.64, graças à lei da inércia foi acompanhado por outros e afinal consagrado pela *Súmula* 550, publicada em 1969. O eminente Ministro Thompson Flores dele se arma, transcrevendo-lhe alguns períodos.

IV. *Data venia*, a *Súmula* 550 e o seu sustentáculo primacial, o RMS nº 13.341, não podem sobreviver ao texto do art. 18, § 2º, da Emenda 1/69, aliás semelhante ao Direito anterior desde a Emenda nº 18, de 1965.

No RE nº 74.674, o Impetrante invoca esse dispositivo desde a inicial (fls. 12) e, mesmo que o não fizesse, teríamos de trazê-lo ao debate, já que se discute determinada taxa, incriminando-a de *travesti* do imposto de importação ou mero adicional deste.

Por esse dispositivo constitucional, "para cobrança de taxas, não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos".

Coincide com o art. 77, parágrafo único, do CTN, com a redação do art. 3º, alt. 10ª, do Ato Complementar nº 34/67.

Sem a menor dúvida, a taxa da Lei nº culo tradicionalmente fixadas para o imposto de importação, — a aplicação *ad valorem* ou seja a de alíquota sobre o valor comercial da mercadoria. Está no art. 20, II, do CTN, como no Direito anterior, desde a Colônia, e no Decreto-lei nº

37/68, que substituiu a veneranda Consolidação das Leis de Alfândegas e Mesas de Rendas, da alvorada da República.

Num dos casos agora em julgamento, a douta Procuradoria-Geral da República tentou contestar isso, mas *data venia,* não produziu o "mais mínimo" argumento de peso lógico.

Basta essa agressão ao art. 18, § 2º, da Constituição Federal, para que, a meu ver, seja inconstitucional a taxa de melhoramento dos portos, sem necessidade de apreciar outros aspectos dela.

Se admitíssemos, por desmesurada ampliação do art. 4º, do CTN, que ela, em última análise, é um direito aduaneiro, ou adicional deste, como sustenta o eminente Ministro Luiz Gallotti, então a Recorrida não pode exigi-la sobre mercadoria objetivamente imune pelo art. 19, III, *d,* da Constituição Federal.

V. No afã de salvar a taxa claudicante, a Procuradoria-Geral da República, em alguns casos, entende que ela é "preço público":

"Confrontando-se tais opiniões, observa-se a inconsistência do arrazoado da Recorrente, dando relevo à tese sustentada pela Recorrida, de que o ônus em causa se enquadra corretamente na classificação *preço público.*

Com efeito, o ônus adveio da criação de uma receita especial, de natureza transitória (Decreto-lei nº 8.311, de 6.12.45) destinada ao melhoramento e ampliação do aparelhamento dos portos organizados, passando, posteriormente, a ser definitivo, com as mesmas características e destinação, transformando-se em receita especial permanente (Lei nº 3.421, de 10.7.58).

Daí se conclui que atende a um serviço de utilização específica a determinados usuários, escapando da conceituação de *taxa,* cuja repercussão dos serviços tem o cunho da generalidade. Conseqüentemente, o mais que se poderia impugnar seria o *nomem juris,* do ônus, o que, aliás, já foi salientado em voto proferido no Tribunal Federal de Recursos.

Quanto à sustentação do recurso extraordinário com apoio em dissídio jurisprudencial, a Recorrente, *data venia,* entra em franca contradição no conhecimento dos princípios tributários, que demonstra. Sim, porque não sendo taxa, estaria imune de tributação (art. 19, III, da Constituição), considerando, pois, verdadeiramente o ônus, um imposto, o que, além de ser contestado pela jurisprudência desse Pretório Excelso, não condiz com a sua afirmação de que tal taxa fora destinada ao custeio específico de serviços gerais necessários ao melhoramento e ampliação do aparelhamento dos portos, o que não se coaduna com o *imposto,* pela sua natureza, conceito e destinação.

De imposto de importação não se trata (mesmo com o acréscimo), porque a sobrecarga do ônus não distinguiu determinado tipo de mercadoria descarregada nos portos e nem a sua procedência, mas, de acordo com a lei "... será cobrada no ponto onde a carga for movimentada..."

Como então se aceitar o entendimento de que é um acréscimo no imposto de importação, se o referido ônus recai também na movimentação do comércio de cabotagem e navegação interior? (art. 3º, *c,* da Lei nº 3.421, de 10.7.58).

Compreende-se, pois, que a jurisprudência da Suprema Corte tenha evoluído, para fixar-se na preceituação da *Súmula* 550.

Não sendo imposto, está fora da imunidade constitucional prevista no art. 19, III, da Constituição e a decisão impugnada não nega vigência a dispositivos de outras leis, porém os aplica, dando-lhe a inteligência mais compatível com a realidade jurídica.

Igualmente, falece amparo ao recurso na divergência jurisprudencial cotejada, por se tratar de arestos ultrapassados.

Isto posto, opinamos pelo não conhecimento do recurso e, se conhecido, pelo seu não provimento."

É tranqüilo na lei (CTN, arts. 3º e 5º), na jurisprudência (*Súmula* 545), e na doutrina (todos os juristas de prol, dentro e fora do Brasil, ressalvada a terminologia específica dos *economistas* para os quais tudo é *preço*), que a taxa é espécie do gênero tributo e que este se caracteriza pela coação legal inerente à sua exigibilidade. Taxa de melhoramento de portos cobrada coercitivamente não poderá nunca identificar-se com preços. Estes, cobra-os a Recorrida em tarifas aprovadas pelo Ministro da Viação, às quais se refere o Decreto nº 54.295/64, que regulamenta dispositivos da Lei n.º 3.421/58 relativos à equação financeira dos concessionários de portos. E pela garantia dessa equação no art. 167, II da Constituição Federal, os preços que cobra pela movimentação da carga serão sempre corrigidos, para assegurar-lhe justa remuneração de capital investido.

VI. Conheço do Recurso pela divergência já indicada e também porque o v. acórdão, *data venia*, violou o art. 18, § 2º, da Emenda nº 169. E, por este último fundamento, dou provimento para conceder a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE nº 74.674 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Recte., Empresa Folha da Manhã S.A. (Advs., Milton Castro Ferreira e outros). Recda., Companhia Docas de Santos (Advs., Antônio Torreão Braz e Alcino Guedes da Silva e outros).

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Rodrigues Alckmim, depois do voto do Ministro Aliomar Baleeiro, nesta sessão, conhecendo do recurso e lhe dando provimento. Licenciado, o Ministro Luiz Gallotti. Plenário, 30.8.73.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Professor José Carlos Moreira Alves. Licenciado, o Ministro Luiz Gallotti.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Discute-se, neste caso, sobre a legitimidade da chamada "Taxa de Melhoramento dos Portos", na importação de papel destinado a empresas jornalísticas. Afirmam estas que a taxa mencionada mais não é que adicional de imposto de importação. Não pode ser exigida sobre bens imunes, constitucionalmente, ao tributo. E se a "Taxa de Melhoramento dos Portos" tiver a vera natureza de taxa, então será inconstitucional a sua cobrança, porque a base de cálculo é idêntica à do referido imposto, em desobediência ao que o art. 18, § 2º, da Constituição Federal estabelece.

O eminente Relator, Ministro Thompson Flores, conclui tratar-se de taxa. Mas repele a incostitucionalidade argüida, com a consideração de que "a base de cálculo para a taxa é o valor comercial da mercadoria, enquanto que para o imposto é o valor externo do produto importado, isto é, o seu preço normal, em condições de livre concorrência". E considerando, mais, que o correto sentido do art. 18, § 2º, da Constituição Federal é o que se não poderá tomar como base de cálculo, para cobrança de taxas, a base de cálculo

correspondente ao fato gerador dos impostos", entende legítima a tributação.

Já o eminente Ministro Aliomar Baleeiro considera que, no caso, há taxa, ofensiva do texto constitucional invocado. E conhecendo do recurso — como o faz, também, o relator — lhe dá provimento, afastando, assim, a possibilidade de exigência nos casos de "Taxa de Melhoramento dos Portos".

A relevância do tema levou-me ao pedido de vista, para o reexame de orientação já acolhida neste Supremo Tribunal Federal.

Creio conveniente o apreciar da legislação a respeito da "Taxa de Melhoramento dos Portos".

O Decreto-lei 7.995, de 24.9.45, considerando "a necessidade de reaparelhar os principais portos nacionais"; e que a receita ordinária, "proveniente da arrecadação das taxas portuárias normais" então em vigor, não permitia, às respectivas administrações, a obtenção dos recursos necessários à execução dos programas de reaparelhamento projetados, criou uma "taxa de emergência" cobrável por tonelada de carga movimentada nos portos cujas administrações estivessem a cargo da União de autarquias ou de concessionários. Essa "taxa de emergência amortizaria operações de crétido para financiamento dos programas de melhoramento e aparelhamento compreendidos em projetos, orçamentos e memoriais justificativos, devidamente aprovados pelas autoridades competentes.

O Decreto-lei nº 8.311, de 6.12.45, com idênticas considerações, substituiu o Decreto-lei nº 7.995 no tocante à "taxa de emergência". E se o primeiro diploma legal estabelecia que a taxa não podia exceder de cinco cruzeiros "por tonelada de carga movimentada", o segundo esclareceu que a taxa seria cobrada à razão de cinco décimos de centavo por quilograma da mercadoria movimentada.

A Lei nº 3.421, de 10.7.58, criou o "Fundo Portuário Nacional" e determinou que a "taxa de emergência" passasse a ser cobrada sob a denominação de "Taxa de Melhoramento dos Portos". Incididia ela sobre mercadorias movimentadas nos portos organizados "de ou para navios ou embarcações auxiliares", em percentual sobre o valor comercial da mercadoria.

Da importância dessa "taxa" cobrada pela Administração do Porto, quarenta por cento seriam recolhidos ao Banco do Brasil S.A., "para crédito de conta especial vinculada" a favor da mesma Administração, mas que esta somente poderia movimentar para os fins do art. 15 (no interesse de serviços referentes ao melhoramento ou aparelhamento das instalações portuárias), com o controle estabelecido no art. 16 da mesma lei. E sessenta por cento da "taxa" arrecadada seriam depositados no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, à conta do Fundo Portúário Nacional, para a execução de plano portuário.

As alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 415.68 ou a regulamentação do Decreto-lei nº 54.295.64 dispensam análise.

Creio que as questões que devem ser examinadas neste julgamento são os de considerar se, no caso existe tributo (adicional de imposto de importação, de exportação ou imposto outro; ou taxa, legítima ou inconstitucional; ou contribuição); ou se de preço se trata.

A exigência não configura imposto, ou adicional do imposto de importação. Considero, como o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, menos feliz a observação constante do julgado no RMS nº 13.341 de que a "Taxa de Melhoramento dos Portos", como imposição complexa, se cindi-

ria em taxa ou imposto de importação; e taxa portuária, consoante recaísse em mercadorias importadas, exportadas ou em mercadorias simplesmente movimentadas nos portos, em navegação de cabotagem ou interior.

A pretendida cisão é, a meu ver, insustentável. O tipo, hipótese de incidência ou fato gerador, se de imposto se tratasse, seria sempre um só: a mercadoria movimentada (ou a movimentação de mercadoria) nos portos, sem qualquer consideração pela circunstância de ter sido importada, ou de destinar-se à exportação ou a outro porto nacional. Ora, como admitir que os mesmos fatos sem qualquer adminículo que os caracterize diferentemente, configurem hipótese de incidência de tributos diversos?

Também não se me afigura duvidoso que a exisgência do pagamento se prende — não à entrada do produto estrangeiro no território nacional, ou a saída do produto do território nacional — mas à movimentação das mercadorias no porto. É o que decorre do art. 3º § 2º, da Lei nº 3.421.58, em que se estabelece que a "taxa" será devida uma só vez "na descarga da embarcação chegada ao porto, ou no carregamento da embarcação a sair do porto", nos casos de baldeação.

Não se trata, pois, de tributo não vinculado, independente de uma atuação dos serviços portuários. E não vejo como cindir o mesmo fato, que justifica a exigência de um pagamento, em diferentes hipóteses de incidência de impostos. ATMP não é, pois, imposto.

No gênero tributo, ainda estariam as espécies "taxa" e "contribuição". Quanto a esta última imposição, é certo que parte da doutrina recusa legitimidade a um *tertium genus* tributário (v. Antonio Braz Teixeira, *Princípios de Direito fiscal português*, I/48; Benedetto Cocivera, *Corso di diritto tributario*, p. 136). A demonstração de que é legítimo admiti-lo, fê-la Giovanni Ingrosso (*I contributi nel sistema tributario italiano* e o direito positivo brasileiro o acolheu, quer na referência expressa à contribuição de melhoria, quer com as referências constitucionais à exigência de contribuições (Constituição Federal, art. 21, § 2º, I; art. 163, parágrafo único).

E aqui, parece-me, se põe a questão de maior relevância, no presente caso. A TMP é verdadeira taxa, e taxa obediente ao critério do art. 18, § 2º, da Constituição Federal (como sustenta o eminente Relator) cuja exigência se legitima? Ou, taxa realmente, é ofensiva a essa restrição constitucional? Ou configura, como sustenta a Procuradoria-Geral da República, um preço público?

Tenho que a distinção entre preço e taxa foi feita, em obra clássica (*Direito tributária brasileiro* p. 291) pelo eminente Ministro Aliomar Baleeiro. O preclaro Ministro, ao conceituar a taxa, frisa os aspectos jurídicos que a distinguem: "... a taxa não tem por base um contrato, seja de direito privado, seja de direito público. Ela, como todo tributo, é obrigação *ex lege* (Abro parênteses para observar que a este critério da facultatividade dos preços públicos e da coatividade das taxas se inclinam doutrina e jurisprudência, ainda que Giovanni Ingrosso se refira a tênue forma de coação existente nos preços públicos (*Corso di finanza pubblica*, p. 251). Prossegue o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, quanto à caracterização da taxa: "Cabe quando os serviços recebidos pelo contribuinte resultam de função específica do estado, ato de autoridade, que por sua natureza, repugna ao desempenho do particular e não pode ser objeto de concessão a estes" (E observo, aqui, a coincidência com distinção preconizada por Grizzioti,

com apoio na essência do serviço público executado, ou seja, ser, a taxa, retribuição de serviços jurídico-administrativos de sua natureza estatais).

A caracterização da taxa e a de preço público também a fez a *Súmula* 545, ao frisar que as taxas são compulsórias — ainda que seja inadequada a referência da mesma *Súmula* a prévia autorização orçamentária.

Observou Geraldo Ataliba (*Considerações em torno* da "Teoria Jurídica da Taxa", *in Rev. de Dir. Público*, 9/43 e segs.) que a taxa decorre do arbítrio legislativo, no sentido de que "o legislador atribui o regime jurídico que quiser à relação jurídica que tem por objeto o pagamento", caracterizando-a como uma relação de direito público ou de direito privado. A esta afirmação (que comporta restrições quanto a serviços jurídico-administrativos que se considerem presos às funções específicas do estado) se pode aplicar a observação de Baleeiro *in Uma introdução à ciência das finanças*, p. 141: "Um preço público, como o de fornecimento de água, por exemplo, pode ser transformado juridicamente em taxa, se a lei torna compulsório o seu uso, ou o cobre coativamente, porque pôs o serviço à disposição dos moradores ou proprietários de certo local".

É certo que, ulteriormente (*Hipótese de incidência tributária*, p. 179), Geraldo Ataliba propendeu à orientação sustentada por Marco Aurélio Greco sobre prender-se, a taxa, ao critério da prestação de serviço público (atuação tendente a satisfazer interesse público primário), sendo o conceito de "preço", expressivo "de atividade desenvolvida para a satisfação de interesse público secundário.".

De qualquer forma, porém, é no exame da legislação que se há de verificar a natureza do serviço ou a coatividade do pagamento reclamado.

E — acrescento — óbvia é a irrelevância da denominação que a este se atribua, vários que são os casos em que, a preços públicos, se dá a denominação da taxa (v. Bernardo Ribeiro de Morais, *A taxa no sistema tributário brasileiro*, p. 62 e segs.)

No exame da legislação, verifico que a "movimentação de cargas", nos portos constitui serviço de capatazia, remunerado com preço. O Decreto nº 24.508, de junho de 1934, definindo "os serviços prestados pelas Administrações dos Portos organizados" (utilização do porto, atracação, capatazias, armazenagens, transportes, estivas, suprimento, reboque, serviços acessórios) esclarecia que "capatazias" é o serviço de movimentação de mercadorias realizado por pessoal da Administração do Porto e especifica, nos incisos, alíneas e parágrafos do art. 8º, a extensão desses serviços.

E estipulava: "As vantagens e serviços de que o comércio e a navegação usufruírem nos portos organizados serão retribuídos com o pagamento de importâncias, cobradas pelas Administrações desses Portos e calculadas pela aplicação de taxas estabelecidas para cada porto em uma tarifa aprovada por portaria do Ministro da Viação e Obras Públicas e organizada de acordo com o que prescreve este decreto".

Vê-se, pois, que a "movimentação de cargas" se retribuía através de preços calculados com base no peso da mercadoria (Tabela "C"), ainda que se denominassem "taxas".

Ora, os considerando do Decreto nº .. 7.995/45, com a instituição de "taxa de emergência", demonstram a criação, tão somente, de um sobrepreço ou acréscimo ao preço. Repito: as considerações da lei: "Considerando que a receita ordinária, proveniente da arrecadação das *taxas portuárias normais* ... não permite a obtenção dos recursos necessários ..." . "Con-

siderando que o valor médio ... comporta a criação de uma sobretaxa *razoável* ..."

E os serviços portuários se remuneram, como visto, por preços ou tarifas (Decreto nº 24.508/34, citado, art. 5º do Decreto nº 54.295/64, *verbis*: "... as vantagens e serviços de que desfrutarem, nos portos organizados, os usuários, serão retribuídos com o pagamento de importâncias cobradas pelas Administrações ... em tarifa fixada pelo Conselho ... homologada pelo Ministro ...").

A chamada taxa de melhoramento dos portos é, conseqüentemente, um sobrepreço au aumento de preço dos serviços de capatazias. Estabelecida em lei, não porque não pudesse, o aumento de tarifa, ser concedido sem lei. Mas porque a lei iria restringir a livre disponibilidade da Administração do Porto quanto ao acréscimo do preço; parcela deveria ser gasta, pela Administração, em certos serviços e outra parcela, a Administração deveria recolhê-la à conta do Fundo Portuário Nacional.

Dir-se-á que existiria, no caso, coatividade, a excluir o caráter de preço público à TMP. Mas a coatividade é a *mesma* que decorre do uso dos serviços da capatazia e ao pagamento destes serviços não repugna a qualificação de preços públicos. Trata-se de "coação tênue" a que se refere Giovanni Ingrosso, decorrente de ser o serviço, prestado em área em que se não manifesta a concorrência, o que não exclui a natureza de preço público. A lição, aliás, é do eminente Ministro Aliomar Baleeiro (*Uma introdução à ciência das finanças*, p. 135), como sempre, segura: "Advirta-se que os preços muitas vezes, comportam o grau de constrangimento peculiar ao monopólio e à competição, imperfeita, o que também ocorre freqüentemente, nos negócios da economia privada (monopólios naturais e virtuais decorrentes de patentes de invenção, *trusts*, etc.).

Assim, os serviços de movimentação de mercadorias, realizados pelas administrações dos portos (União, autarquia, concesssionárias) justificam a exigência de preços, e desta natureza jurídica é a impugnada "Taxa".

Uma última objeção seria possível. É a de que, admitindo que concessionárias e administradores de portos recolhessem esse acréscimo do preço — ainda que sem a liberdade de disposição da parcela de quarenta por cento — como seria de qualificar a percentagem atribuída, em depósito no BNDE, ao Fundo Portuário Nacional?

Tenho que, nesta parcela, a relação jurídica se estabelece entre a Administração do Porto e o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, a quem cabe a aplicação dos recursos do Fundo Portuário Nacional. Não é o usuário dos serviços que se prende, pela relação jurídica, a esse departamento. E se o fora — afastada, nessa percentagem ao acréscimo, a natureza de preço, tampouco seria de encará-la como configurando uma taxa (porque os serviços já teriam sido pagos com o preço entregue à Administração do Porto. Mas, porque considero que a aludida percentagem é participação do mencionado departamento na sobretarifa cobrada; e porque atribuo, à TMP., a natureza tarifária que lhe dá, como visto, a própria legislação, isso é bastante para que sem considerá-la imposto ou taxa ilegítima, peço vênia ao eminente voto discordante, emanado da incontestável autoridade do Ministro Aliomar Baleeiro, para concluir, com o eminente relator, Ministro Thompson Flores, conhecendo do recurso para negar-lhe, contudo, provimento.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Sr. Presidente, parece que, em última análise, o eminente Ministro Rodrigues Alckmim sustenta que a movimentação das mercadorias num porto, — carga e descarga, — constitui o chamado serviço de capatazia e que tal serviço é remunerado à base de preços, que não têm o caráter coativo das taxas. Então, o que se deu é que o Governo, desde a lei da chamada taxa de emergência, criou um sobrepreço, sobrecarregou o preço da capatazia, para cobrir as despesas com a melhoria dos portos.

Acontece que o último diploma que trata da matéria majorou isso e estabeleceu não um preço à base de tonelagem, mas *ad valorem*. Se não me engano, o primeiro diploma que tratou da matéria tomou como base para a cobrança o peso, a tonelagem, tantos por tonelagem.

Tenho a impressão de que as taxas de capatazia são assentadas por tabela, à base de unidade ou de peso. Às vezes, a mercadoria não pesa uma tonelada, como, por exemplo, uma televisão, que talvez pese uns 10 quilos.

No caso da taxa de melhoramento de portos, temos uma vinculação à mesma base de cálculo do imposto de importação, argumento pelo qual considerei que ela não era taxa e sim, um imposto de importação, que a União pode receber de qualquer pessoa que esteja sob a incidência do imposto de importação, mas não de quem tenha imunidade, como a União, os estados, os municípios, as empresas de jornal, etc.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): São eles que reclamam.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: São eles, justamente porque têm imunidade.

Se é sagrado o interesse da União de auferir renda para fazer funcionar serviços, menos sagrado não é o interesse da cultura e da liberdade de pensamento, protegido pela imunidade do art. 19, § 3º, *d*.

Resumindo, Sr. Presidente mantenho meu voto, porque me parece que não se pode comparar essa taxa, tal como é regulada e cobrada atualmente, a um preço pelo serviço de capatazia, porque, com o que parece concordar o eminente Ministro Rodrigues Alckmim, toda vez que a um preço passa a corresponder um serviço, que não é facultativamente procurado ou aceito pelo usuário, há imposto. Ele se descaracteriza e transforma-se numa taxa.

Há uns dois acórdãos antigos aqui, há cerca de 8 ou 10 anos, um deles do eminente Ministro Luiz Gallotti, cujos números são parecidos, que estabelecem este ponto de vista de que é taxa o preço que se torna coativo. O preço torna-se coativo e transforma-se em taxa. Há uma coação do Estado para o uso, ou mesmo que não use. Mesmo que eu tenha uma mina d'água em casa, pode a Prefeitura determinar que eu seja inscrito para pagar água, pelo fato de ter um prédio construído no terreno. É um exemplo típico.

Este ponto de vista, estou dizendo de memória, foi sustentado na Itália há menos de 8 anos, por Celestino Arena, um dos melhores financistas aparecidos nos últimos tempos naquele país.

Então, capatazia será preço na base de tonelagem. Mas se é coativa e tem como base a mesma alíquota sobre o valor da mercadoria, ela se equipara ao imposto de importação. Acontece sempre que, ao invés de ser calculada por alíquota específica, é calculada por alíquota *ad valorem*.

Por estas razões, Sr. Presidente, *data venia* do eminente Ministro Rodrigues Alckmim, mantenho meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, o debate traz-me reminiscências, porque, aos 16 anos, tive meu primeiro emprego numa empresa portuária, a companhia inglesa que construíra e explorava o porto de Manaus. Ao tempo, era quase a única chance, para os moços da minha terra que precisavam trabalhar, um emprego na companhia do porto, geralmente de conferente de carga. Fui mais feliz porque, apadrinhado por meu irmão e por um grande amigo, até hoje, de meu pai e meu, nela ingressei como auxiliar de escritório, diarista de doze mil réis, sem trabalhar nem ganhar nos sábados, à tarde, e nos domingos. Foi, pois, muito familiar ao meu começo, a extração de talões para a cobrança das chamadas taxas portuárias: capatazias utilização do porto, transporte, armazenagem, atracação, etc. Fiz muito isso. Calculava as taxas, extraía os talões e passava-os para o Caixa, onde o usuário as pagava.

Àquele tempo, estávamos em plena guerra e os portos nacionais definhavam com tarifas apertadas, expedidas para cada um deles, pelas contingências do conflito mundial e pela própria retração da navegação, seja de longo curso, virtualmente inexistente, seja de cabotagem, obstruída pelos bloqueios e pelo afundamento de navios brasileiros.

Terminada essa fase, foi necessário que o Governo trouxesse às companhias portuárias estatais ou não, estas, meras concessionárias, um socorro urgente, porque a renda que lhes advinha das taxas portuárias ordinárias, normais, como está dito no primeiro dos *consideranda* do Decreto lei nº 7.995, não bastava para que elas mantivessem as instalações e as melhorassem. Então, esse socorro, como referiu o Sr. Ministro Rodrigues Alckmim, surgiu, no Decreto-lei nº 7.995, de 24.9.48, que foi aquele que por primeiro cuidou dessa contribuição, há tanto tempo e ainda hoje discutida. Nesse ponto — e sem que isso importe em restrição ao voto do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — faço a retificação de que foi esse o primeiro Decreto-lei a versá-la, e não o de nº 8.311/45, logo a seguir expedido em substituição ao primeiro e que S. Exª citou como tendo sido o começo de tudo.

Essa solução convinha, por duas razões. Em primeiro lugar era necessária uma solução emergencial e global. Impunha-se um socorro urgente às concessionárias de portos e a retificação, para sua melhoria, das taxas portuárias normais, dependeria da expedição de uma tabela, vale dizer, de uma portaria ministerial para aprová-la, relativamente a cada porto, aumentando em determinado grau cada uma dessas inúmeras taxas reguladas no Decreto nº 24.508, também há pouco referido pelo Senhor Ministro Rodrigues Alckmim. Por isso, o Governo instituiu uma taxa global, de emergência, destinada a suprir a deficiência das taxas portuárias normais, chamando-a, expressamente, de "sobretaxa", para aliviar a situação premente dos portos nacionais, àquele tempo e conseguiu, com um só ato, melhorar a receita de todos os portos, ao invés de, com inúmeros atos, reformular, muito mais demoradamente, as tabelas de cada porto isoladamente.

Em segundo lugar, impunha-se inaugurar o dirigismo estatal quanto à parte dessa arrecadação acrescida, estabelecendo-se que certa porção dela seria destinada, necessariamente, ao melhoramento dos portos, sob controle do Governo e de acordo com programas sujeitos à sua aprovação.

Veio, logo depois, o Decreto-lei nº ... 8.311, do mesmo ano, que manteve as coisas mais ou menos no mesmo pé, e que

nos seus *consideranda*, embora se justificasse pelas mesmas razões, não repetiu a expressão "sobretaxa", que para minha busca empirica da natureza dessa contribuição, é extremamente relevante. Ainda mais tarde, foi essa taxa convertida, pela Lei nº 3.421/58, na atual taxa de melhoramento dos portos, e só então modificado o critério de sua cobrança, que era, até aí, por tonelagem, para passar a ser percentual e sobre o valor da mercadoria.

O critério *ad valorem* é apontado pelo Sr. Ministro Aliomar Baleeiro como forte objeção ao caráter de "sobrepreço" de natureza portuária, que o Sr. Ministro Rodrigues Alckmim dá a essa taxa e que eu também lhe dou. Deus me guarde da petulância de contrariar, notadamente em matéria tributária, a grande autoridade de Sua Excelência, mas quero lembrar-lhe que ninguém discute a natureza de preço portuário, em relação à taxa de armazenagem, e no entanto sua alíquota incide *ad valorem*. Portanto, vejo que não há incompatibilidade alguma na utilização do critério *ad valorem*, para a cobrança de um preço portuário.

O eminente Ministro Aliomar Baleeiro, — notei bem o reparo, — referindo-se à orientação que tomava, não me lembro se a Cia. Docas, ou a Procuradoria-Geral, salientou que seria erronia grande classificar a taxa de melhoramento dos portos como preço público, à semelhança das chamadas taxas portuárias.

Estou disposto ao risco de praticar, não apenas erronia grande, mas grande erronia, assim a considerando. Primeiro, porque não tenho compromissos cientficos com o direito tributário, na qual não chego, sequer, a ser um iniciado. Segundo, porque o problema da classificação dos créditos públicos é sujeito a muitas reservas. Há vinte e dois anos, o eminente Ministro Bilac Pinto, num curso de direito público, no Rio de Janeiro, pronunciou conferência sobre as classificações teóricas da receita pública, mais tarde publicada na *Revista Forense*, e nela fez várias considerações sobre as classificações mais conhecidas. Fez-lhes, de algum modo, a crítica, tentou adaptá-las ao direito brasileiro, e chegou à conclusão de que, primeiro, são sumamente relativas tais classificação científicas, ou teóricas, e segundo, o que prevalece, na verdade, é a classificação que resultar do direito positivo. E nos debates, que se seguiram a essa conferência do então professor, hoje Ministro Bilac Pinto, o então professor e Deputado, hoje Ministro Aliomar Baleeiro observou:

"Existe sempre uma zona fronteiriça entre preços e taxas, difcil de definir em cada caso concreto. Poder-se-á dizer, talvez, com Jèze, que preços se referem a explorações industriais e comerciais também compatveis com a atividade de empresas privadas de serviços de utilidade pública, ao passo que taxas corresponderiam aos serviços especficos do Estado — atos de autoridade, enfim.

Não me parece impossível uma adaptação da classificação de Seligman ao esquema clássico alemão, que divide as receitas em: *a*) de economia pública; *b*) de economia privada. Os preços se enquadrariam nesta última, como receitas originárias, por oposição, às receitas derivadas, isto é, tributos."

Portanto, considero-me antecipadamente absolvido do pecado da grande erronia.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Perdão. Parece-me que essa dificuldade de classificação é velha, porque um presidente da República da Itália, que tive a fortuna de conhecer, em 50, Luigi Einaudi, um dos maiores financistas da Europa, na época...

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: A classificação desse mestre é referida

nessa conferência do então prof. Bilac Pinto.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Se não me engano, Einaudi não toma conhecimento da taxa, que não existe para ele, nem para os *economistas* italianos. Digo economistas, não os juristas. Taxa, imposto, tudo para os economistas lá, é preço, porque não se preocupam com categorias jurídicas. Então, o preço abrange o imposto. E este, para eles, é um preço de direito público, que não se forma em mercado de livre concorrência, pela lei de oferta e procura. Era um preço político, que o Estado determinava, e o próprio Einaudi estabelecia três categorias de preço: o privado, o público e o político. Esse economista, em sua obra famosa, dizia que toda classificação é arbitrária, mas nem por isso se pode estudar qualquer assunto sem classificação. A primeira condição para estudar um assunto é separar os fatos por certas características e aspectos. O que o Sr. Ministro Bilac Pinto diz — e eu também sempre aceitei — é que, se determinada classificação passa a ser jurídica, porque algum país resolveu adotá-la em lei, ela é imperiosa. No Brasil, essa classificação existe. A Constituição de 1946 falava em taxa e não dizia o que era ela. Depois, apareceram os decretos-leis e as leis estaduais e, por fim, o Código Tributário Nacional depois da Emenda nº 18. Hoje, no Brasil, os tributos obedecem a uma classificação jurídica, pouco importa que seja ou não cienficamente a melhor, do ponto de vista técnico, ontológico. Mas é válida no Brasil. À luz dessa classificação, entendo que, no caso concreto, não há taxa.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: A intervenção do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro aumenta a necessidade das minhas escusas pelo pecado, mas mantenho a orientação que declinei e acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, em sua conclusão, com os fundamentos do voto do Sr. Ministro Rodrigues Alckmim e os meus parcos aditamentos.

CONFIRMAÇÃO DO VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Senhor Presidente. Considerei que a taxa de melhoramento de portos era uma verdadeira *taxa*, em lugar de imposto especial ou sobrepreço.

Filiei-me à orientação do Supremo Tribunal Federal, a qual se pacificara, admitindo-a como tal.

Em princípio, três eram os votos que dissentiam dessa conceituação, os dos eminentes Ministros Luiz Gallotti, Pedro Chaves e Vilas Boas.

Com as aposentadorias dos dois últimos, perseverou o primeiro naquele entendimento.

Cedeu, por fim, acentuando mesmo que a jurisprudência se firmara diversamente de seu entendimento.

Não encontro nenhum julgado em que tenha proferido voto o eminente Ministro Aliomar Baleeiro.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Não foi nenhum propósito.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Mas, como já disse, todos os votos assim se orientaram, e com base nos julgados originados, também, do Tribunal Federal de Recursos, a matéria se tranquilizou.

Foi por isso que mantive os decisórios recorridos, que assim se orientaram.

Conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

EXTRATO DA ATA

RE nº 74.674 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Recte., Empresa Folha da Manhã S.A. (Advs., Milton Castro

Ferreira e outros). Rcda., Companhia Docas de Santos (Advs., Antônio Torreão Braz e Alcino Guedes da Silva e outros).

Decisão: Conhecido por upnanimidade, foi negado provimento. Vencidos os Ministros Aliomar Baleeiro, Bilac Pinto e Oswaldo Trigueiro. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Ministro Barros Monteiro. Licenciado, o Ministro Luiz Gallotti.