TAXA DE MELHORAMENTO DE PORTOS — BASE DE CÁLCULO — CONSTITUCIONALIDADE

— A partir do exercício financeiro de 1982, à vista da nova legislação promulgada, o produto da arrecadação da taxa de melhoramento dos portos passou a compor as leis orçamentárias da União, constituindo recurso ordinário do Tesouro Nacional, sem qualquer vinculação a órgão, programa, fundo ou despesa. Daí que, desde então, o referido encargo há de ser conceituado como "taxa" e não como "preço público, acrescido ao das capatazias". Aplicação do Decreto-lei nº 1.889, de 17 de fevereiro de 1981, art. 1º; Decreto-lei nº 1.754, de 31 de dezembro de 1979, arts. 1º e 2º; Lei nº 6.093, de 29 de agosto de 1974, arts. 1º e 2º, V; Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975, art. 9º.

— A jurisprudência do TFR e do STF já se pacificou no sentido de que a base de cálculo da taxa de melhoramento dos portos não se confunde com a base de cálculo do imposto de importação. Por isso mesmo, já proclamou a constitucionalidade da exação, à vista do art. 18, § 2º da Constituição. Como as referidas alterações legislativas não modificaram a base de cálculo da aludida taxa, não há sentido, após vários lustros, mudar a orientação pretoriana a propósito do tema. Aplicável ao caso o princípio dos stare decisis.

— A isenção de pagamento da taxa de melhoramento dos portos, concedida pelo art. 2º do Decreto-lei nº 1.507, de 1975, quanto às mercadorias importadas e exportadas no comércio de cabotagem e navegação interior, não é aplicável às mercadorias importadas de país signatário do Gatt. Isso ocorre não apenas em razão da exceção constante da parte final do item 4 do art. III daquele tratado, mas, também, porque, no caso, não há prova da existência de similar nacional.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Apelação em Mandado de Segurança nº 112.631
Apelante: União Federal
Apelada: Pirelli S.A.
Relator: Sr. Ministro PÁDUA RIBEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a Quarta Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, dar provimento à apelação para reformar a sentença e cassar a segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas anexas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 19 de novembro de 1986. — *Antônio de Pádua Ribeiro,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Pirelli S.A. Companhia Industrial Brasileira e Sociedade Anônima de Materiais Elétricos (Same) impetraram mandado de segurança contra ato do Delegado da Receita Federal em Santos, objetivando afastar a cobrança da taxa de melhoramento dos portos incidente sobre importação originária de país signatário do Gatt. Argumentaram, em suma, que o referido encargo, que constitui taxa, tem a mesma base de cálculo do imposto de importação e, por isso, contraria o art. 18, § 2º, da Constituição Federal. Aduziram, ainda que a exigência é ilegal, pois, em razão da isenção reconhecida em favor do comércio de cabotagem e navegação interior, implica estabelecer tratamento desigual em desfavor de mercadoria oriunda de país signatário do Gatt.

Contra a sentença (fls. 163-71), que concedeu a segurança, apelou a União Federal (fls. 175-78) e, neste Tribunal, à vista da jurisprudência desta Corte e do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, opinou a douta Subprocuradoria-Geral da República pela reforma da sentença (fls. 228-36).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro (Relator): À vista dos fundamentos consubstanciados no voto anexo, que proferi na AMS nº 110.021-SP, dou provimento à apelação para reformar a sentença e cassar a segurança.

VOTO

I

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro (Relator): Preliminarmente, indefiro o pedido de suscitação de incidente de uniformização de jurisprudência sobre o assunto. A uma, porque a suscitante não trouxe para os autos os julgados da Quinta Turma que afirma encontrarem-se em dissonância com precedente da Sexta Turma; a duas, porque o julgado da Sexta Turma trazido à colação (REO nº 109.453-SP) não me parece idôneo para a caracterização do dissídio. Com efeito, proclamou a inconstitucionalidade da taxa de melhoramento dos portos, por violar o art. 18, § 2º, da Constituição, julgamento esse da competência do Plenário desta Corte (Constituição, art. 116).

II

Passo, pois, ao julgamento do mérito do recurso.

Em exordial muito bem fundamentada, completada por excelente memorial que me foi distribuído, a impetrante, após assinalar que a taxa de melhoramento dos portos, quanto à sua natureza jurídica, ora tem sido conceituada como preço público, ora como imposto, ora como taxa, dissidência essa refletida, quando do julgamento dos REs n.os 74.674-SP e 75.342 pelo Plenário da Suprema Corte, aduz que, de 1974 para cá, o panorama jurídico sofreu transformações em virtude de dois fatores principais: alteração legislativa da matéria e da jurisprudência do Excelso Pretório, no que respeita à distinção entre taxa e preço público, bem como no tocante à base de cálculo da taxa, para efeito da aplicação das regras contidas no art. 18, § 2º, da Constituição Federal e no art. 77, parágrafo único, do CTN. No tocante à alteração legislativa,

argumenta que a arrecadação da taxa de melhoramento dos portos (TMP) passou a ser feita pela Secretaria da Receita Federal, sendo que, com a extinção do Fundo Portuário e do Fundo Nacional de Desenvolvimento, sua receita transformou-se em recurso ordinário do Tesouro Nacional, compondo a lei orçamentária na rubrica "Receita Tributária", sem qualquer vinculação a órgão, fundo ou despesa (Leis n.os 6.222/75 e 6.093/74; Decretos-leis n.os 1.754/79 e 1.859/81). Por isso, afirma que o questionado encargo não mais pode ser considerado tarifa ou preço público, enquadrando-se como efetiva taxa pela prestação de serviço público específico e divisível, como reconhecido pela autoridade coatora. Nessa linha de argumentação, conclui por sustentar, com invocação do decidido pelo STF no RE nº 100.729 (*RTJ 108*/905), quanto à taxa de lixo, que a base de cálculo da TMP é, na grande maioria dos casos, idêntica à do imposto de importação, o que enseja ofensa ao art. 18, § 2º, da Constituição. Conclui o seu memorial, asseverando:

"a) a TMP não configura um preço público pois atualmente configura 'Receita Tributária' do Tesouro Nacional sem vinculação a órgão, fundo ou despesa, desaparecendo, com isto, um requisito essencial para a tipificação de uma tarifa;

b) a TMP, caso se entenda que é uma verdadeira taxa — como o sustenta a Autoridade Coatora —, será uma taxa inconstitucional pois tem base de cálculo *própria de imposto* e, por essa razão, violadora do disposto no § 2º, do art. 18 da Constituição;

c) caso se entenda que a TMP é um imposto, terá a natureza de um adicional ao imposto de importação seguindo o regime deste, a ela estendendo-se inclusive as isenções quando estas forem concedidas ao tributo principal."

III

À vista de tal contexto, cabe-me dirimir a controvérsia.

A jurisprudência da Suprema Corte tem variado no atinente à conceituação da natureza jurídica da taxa de melhoramento dos portos (Decreto-lei nº 7.997/45, Decreto-lei nº 8.311/45, Lei nº 3.421/58). Inicialmente, classificou-a como "adicional ao imposto de importação" (RMS nº 9.472, RE nº 9.782, RE nº 50.586); a seguir, conceituou-a como "taxa" (RMS nº 13.341-SP, Pleno, Relator Ministro Victor Nunes Leal; Ver *RTJ* n.os *35*/504; *36*/595; *37*/64; *38*/222; *41*/802; *42*/171; *80*/78); finalmente, passou a defini-la como "preço público", mais particularmente "sobrepreço portuário" (RE nº 75.580, Pleno, 16 de outubro de 1974; RE nº 83.196-AM, *RTJ*, *80*/182; RE nº 85.047-SP, *RTJ*, *80*/961).

Afigura-se-me, à vista da nova contextura legal, que não há mais caracterizar a TMP como preço público. Com efeito, dispôs o art. 1º do Decreto-lei nº 1.859, de 17 de fevereiro de 1981:

"A partir do exercício financeiro de 1982, fica extinto o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), criado pela Lei nº 6.093, de 29 de agosto de 1974, e o produto da arrecadação de que trata o Decreto-lei nº 1.754, de 31 de dezembro de 1979, em seu artigo 2º e item II, passará a compor as leis orçamentárias e constituirá recursos ordinários do Tesouro Nacional, sem qualquer vinculação a órgão, programa, fundo ou despesa."

Esclareça-se que o Fundo Portuário Nacional, criado pela Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, foi absorvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento, criado pela Lei nº 6.093, de 29 de agosto de 1974, alterada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 1.754, de 31 de dezembro de 1979, e que foi extinto pelo transcrito preceito do Decreto-lei nº 1.859/81, sendo certo que, no citado contexto, a TMP passou a constituir receita tributária da União.

Não caracterizando preço público, mas receita tributária da União, afigura-se-me que melhor se afina a exação com o conceito de taxa. Com efeito, não há concebê-la como adicional do imposto de importação, pois, segundo se depreende do art. 3º

da Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1968, a TMP não incide somente sobre mercadorias importadas do exterior, mas também sobre mercadorias exportadas para o exterior e sobre mercadorias importadas nos portos nacionais sem qualquer vinculação com o comércio exterior. Na sua tríplice incidência, o único elemento comum é a movimentação de mercadorias nos portos organizados "de ou para navios ou embarcações auxiliares". Daí que, para concebê-la como imposição unitária, o mais lógico é classificá-la como taxa (taxa de importação, taxa de exportação e taxa portuária). (Ver, a propósito, o voto do Ministro Victor Nunes Leal, proferido no RMS nº 13.341-SP, Pleno, 22 de julho de 1964, e Súmula nº 550 do STF).

IV

Classificada a TMP como taxa, a última questão a solucionar consiste em saber se, sob o aspecto da taxa de importação, a sua base de cálculo confunde-se com a base de cálculo do imposto de importação, caso em que ensejaria ofensa ao art. 18, § 2º, da Constituição.

Acontece que a aludida controvérsia, acerca da inconstitucionalidade da TMP, ao argumento de ter por base de cálculo a mesma do imposto de importação, já foi solucionada pelo Pleno desta Corte, na sessão de 22 de junho de 1972, ao julgar o Agravo em Mandado de Segurança nº 68.886-SP. Naquela assentada, com apoio na jurisprudência do Supremo que conceituava a imposição como taxa, o Sr. Ministro José Néri da Silveira aduziu:

"De outra parte, na decisão, que indeferiu o recurso extraordinário, referida neste acórdão do STF, o Ministro Amarílio Benjamin, então Presidente do TFR, com o brilho que caracterizava seus despachos em tais matérias, ao ensejo, assim se manifestou:

'Reside a controvérsia na insistente argumentação de que a *taxa de melhoramentos* exigida colide com o art. 19, § 2º, da Constituição Federal/67 (art. 18, § 2º, Emenda Constitucional/69), achando-se, portanto, revogada. Também, como sustenta a recorrente, constituindo *adicional* do imposto de importação, não pode ser cobrada dos contribuintes que dele estejam isentos, como no caso dos autos.

Equivoca-se, no entanto, a suplicante. Na hipótese, não há coincidência de fato gerador ou de base de cálculo entre os dois tributos, vedada pelo preceito fundamental. No *imposto de importação,* tem-se em vista a *entrada* da mercadoria no território nacional e a *alíquota* estabelecida segundo os critérios do art. 20 do Código Tributário Nacional. Já em relação à *taxa de melhoramentos,* o que prevalece é a *movimentação* de mercadorias, para embarque ou desembarque, e o seu *custo,* fatos que a diferenciam, por completo, dos elementos básicos do imposto de importação, que engloba outros dados de influência do comércio exterior. Também, equivalendo a *serviços portuários* efetivamente prestados, a taxa de melhoramentos, mesmo na acepção de *preço público,* como muitos preferem qualificá-la, acha-se na linha real do conceito de *taxa,* formulado pelo art. 77 do Código Tributário. Não pode, assim, ser havida como *adicional* do imposto, para merecer os favores que o Supremo Tribunal conferiu à *taxa de despacho aduaneiro* (Súmulas n.os 308 e 309). Tanto isso é certo, que o Venerando Pretório não dispensou de pagá-la às empresas aeroviárias, igualmente beneficiadas em isenção geral concedida na Lei nº 1.815/58 (Súmula nº 550).

Cabe ressaltar, finalmente, que o acórdão recorrido está em harmonia, no ponto principal, com a orientação da Corte Suprema (REs n.os 49.606 e 59.646, Relator Ministro Victor Nunes, *DJ* de 24.12.64, p. 998 e *RTJ, 38/222*; RMSs n.os 16.695, Relator Ministro Prado Kelly, *DJ* de 18.5.67, p. 1.431; e 16.615, Relator Ministro Themístocles Cavalcanti, *DJ* de 24.5.68, p. 1.863).

Dessa forma, o recurso carece de fundamento válido e, portanto, o indeferimos.'

Anteriormente, ainda, a 13.9.71, o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 60.746, decidiu, em aresto assim ementado:

'A taxa de melhoramento dos portos não é adicional do imposto de importação, destina-se a remunerar serviços portuários.

A imunidade do art. 31, V, da Constituição Federal, não compreende as taxas (Súmula nº 324)' (RE nº 49.606, in *DJ* de 15.10.64, p. 3.773).

De todo o exposto, bem de ver é que a questão da inconstitucionalidade da taxa de melhoramento dos portos, em face de natureza do tributo e segundo os dispositivos da Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1, de 1969, citados, já esteve presente ao egrégio Supremo Tribunal Federal, que a desprezou, afirmando o eminente Ministro Luiz Gallotti, após evidenciar no Relatório a espécie, que 'o dissídio está superado, como atesta a Súmula nº 550', não conhecendo, assim, do recurso extraordinário interposto pela Cia. Progresso Industrial do Brasil, com sede na Guanabara, sendo recorrida a Administração do Porto do Rio de Janeiro.

Este colendo Tribunal Federal de Recursos, especialmente através de sua Segunda Turma, teve oportunidade, também, de já enfrentar a questão constitucional em foco, não lhe emprestando maior relevo, cabendo destacados os arestos nos AMSs n.os 68.774, 68.625, 68.635, 68.636, 69.198, 69.193 e 68.981, de todos Relator o eminente Ministro Amarílio Benjamin; n.os 68.962 e 68.759, que tiveram como Relator, respectivamente, os ilustres Ministros Décio Miranda e Jarbas Nobre, julgados em sessão de 8 de novembro de 1971 (in *DJ* de 16.11.71), e ainda no AMS nº 69.568, decidido a 13 de março do ano em curso, de que foi Relator o Sr. Ministro Jarbas Nobre. Também já a 14 de abril de 1970, no AMS nº 58.160, assim julgara a Segunda Turma, sendo Relator o Sr. Ministro Décio Miranda.

À sua vez, a colenda Primeira Turma, no AMS nº 68.987, Relator, Sr. Ministro Peçanha Martins, a 27 de outubro de 1971, recusou a inconstitucionalidade da TMP, sustentando na oportunidade o eminente Ministro Jorge Lafayette que a regra do art. 18, § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, teve em vista evitar bitributação.

Ao proferir voto no AMS nº 69.568-SP, a 13 de março de 1972, o ilustre Ministro Jarbas Nobre assinalou, *verbis:*

'Quanto à alegada coincidência de base de cálculo de tal taxa e do imposto de importação, tendo que a impetrante não tem razão, visto como no que se refere à taxa de melhoramento, sua base de cálculo é o valor comercial da mercadoria enquanto que a base de cálculo do imposto aduaneiro é o valor externo do produto, isto é, o seu preço normal em condições de livre concorrência.'

Releva, de outra parte, conotar que, consoante o critério unitário do tributo consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como acima referi, não há ver incidência do art. 18, § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ou do art. 19, § 2º, da Constituição de 1967, em sua originária redação, quando se tratar especialmente da cobrança do tributo sobre mercadorias movimentadas no comércio de cabotagem e de navegação interior. Se se trata de 'entidade tributária singela, homogênea e indivisível', tendo como elemento comum de sua tríplice incidência a movimentação da mercadoria no porto, independentemente de se tratar de comércio interno ou externo, imposta apenas pela União Federal, afastável, desde logo, é o confronto com a regra do art. 18, § 2º, da Constituição em vigor. Também, quanto à importação e exportação de mercadorias, as normas dos arts. 20 e 24, e seus incisos, do Código Tributário Nacional, estão, desde logo, a apontar a impossibilidade de concluir, em tese, pela mesma base de cálculo da incidência dos impostos em apreço, em se tratando da taxa de melhoramento dos portos, *ut* art. 3º e seus §§ 3º, 4º e 5º, da Lei nº 3.421, de 1958.

Consoante o art. 4º, do CTN, a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação.

Conceitos distintos são fato gerador e base do cálculo do tributo.

A teor do art. 16, do CTN, 'imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação, independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte'.

Consoante estabelece o art. 18, I, da Constituição em vigor, taxas arrecadam-se 'em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição'.

De outra parte, o art. 18, § 2º, da Lei Magna vigorante, reza:

'Art. 18. *omissis*.

§ 2º — Para a cobrança das taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos.'

Em bem lançados trabalhos que há oferecido em vários recursos vindo ao exame deste Tribunal, acerca da presente matéria, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis tem sustentado, com propriedade, *verbis:*

'4. 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;* Francisco Fernandes — *Dicionário bras. contemporâneo.*)

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 verifica, o entendimento que se tem dado ao § 2º do art. 18 da Emenda Constitucional 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. Importando 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 de outubro de 1966), com alteração dada pelo Ato Complementar nº 34, prevê, no parágrafo único do art. 77:

'Art. 77. *omissis*.

Parágrafo único — A taxa não pode ter a base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impostos, nem ser calculada em função do capital das empresas.'

11. A Constituição de 1967 (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'.

12. Como demonstram as interpretações acima, não se pode inquinar de inconstitucional ou ilegal a cobrança da taxa de melhoramento dos portos porque o fato gerador e base de cálculo para sua cobrança não têm semelhança com o fato gerador e a base de cálculo do imposto de importação, conforme comprovação abaixo:

'I — O fato gerador do imposto de importação (incidência) é a entrada de pro-

dutos estrangeiros no território nacional, seja por via aérea, terrestre ou marítima.

O fato gerador da taxa de melhoramento dos portos é a movimentação de mercadorias (importadas, exportadas, no comércio de cabotagem ou de navegação interior) nos portos de ou para navios ou embarcações auxiliares.

II — A base de cálculo do imposto de importação é variável, dependendo de alíquotas — específicas ou *ad valorem* —, do preço de arrematação ou, ainda, de fixação do Conselho de Política Aduaneira, seja pela 'pauta mínima', seja pelo valor externo da mercadoria.

A base de cálculo da taxa de melhoramento dos poderes é fixa e cobrada sobre o valor comercial da mercadoria. A TMP incide até sobre as mercadorias livres ou isentas de tributo, sobre as mercadorias despachadas em virtude de convênio, e as importadas sem cobertura cambial.

'Ela é cobrada até mesmo das pessoas jurídicas de Direito Público a despeito das imunidades tributárias.'

13. Alegam os Impetrantes que o art. 3º da Lei nº 3.421/58 que criou a TMP é inconstitucional porque 'entende-se por valor comercial da mercadoria o custo da mercadoria que serviu de base para o cálculo dos direitos aduaneiros', esquecendo-se, talvez, de que 'direitos aduaneiros' hoje é o imposto de importação, e que as bases de cálculo desse imposto não servem de base para a cobrança da TMP conforme explanado retro e a seguir.

14. Valor comercial e preço normal da mercadoria são coisas distintas. O valor comercial é o custo da mercadoria, enquanto que o preço normal está submetido a certos pressupostos, como a livre concorrência e a época da importação.

Na venda em condições de livre concorrência, o preço é fixado independentemente de relações comerciais, financeiras ou de outra natureza, contratuais ou não. Assim, o preço da fatura pode ser tomado como indicativo do preço normal, mas podem surgir eventuais discrepâncias que cabe ao órgão competente apurar. Daí a impropriedade da lei de regência quando, ao referir-se ao valor comercial, como base de cálculo da taxa de melhoramento dos portos, compreendendo o custo do produto, adianta que este serve de base do cálculo de direito aduaneiro, o que não é verdade.'

(Sentença do MM. Juiz Federal da 5ª Vara da Justiça Federal no MS nº 153/71 impetrado pela Pirelli S.A. — Cia. Industrial Brasileira contra a Companhia Docas de Santos, com a assistência do DNPVN). (Apud AMS nº 70.450-SP.)

Sr. Presidente. Diante desses elementos, da manifestação do Egrégio Supremo Tribunal Federal, enfrentando, ainda no corrente ano, a questão de constitucionalidade em foco, e também tendo em vista pronunciamentos das colendas Segunda e Primeira Turmas, desta Corte, meu voto é no sentido de repelir a argüição de inconstitucionalidade da 'taxa de melhoramento dos portos', em face do art. 18, § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969."

Consoante se depreende, ainda que se considerem as alterações legislativas apontadas pela impetrante, o certo é que a questão, nos exatos termos em que foi proposta, já foi solucionada pela jurisprudência dessa Corte e do Excelso Pretório. De lá para cá, saliente-se, o fato gerador e a base de cálculo da TMP permanecem os mesmos.

No meu entender, a jurisprudência cristalizada acerca de um determinado instituto, ressalvada a hipótese de modificações legislativas, não deve ser alterada. Aplicável, em tal caso, a regra do *stare decisis*, expressão que provém da frase *stare decisis et non quieta movere*, isto é, "ater-se às decisões e não mover o que está quieto" (ver Rocha, Lincoln Magalhães da. *Direito sumular*, p. 52). Não diviso, por isso, como se possa, sob simples invocação de precedente da Suprema Corte, acerca da taxa de lixo, sepultar pacífica orientação pretoriana que, há vários lustros, embora divergindo quanto à natureza jurídica da TMP, vem proclamando, reiteradamente, a constitucionalidade da sua cobrança.

V

A última questão suscitada pela impetrante consiste em saber se a isenção da taxa de melhoramento dos portos, concedida pelo art. 2º do Decreto-lei nº 1.507, de 1975, quanto às mercadorias importadas e exportadas no comércio de cabotagem e navegação interior, é aplicável às mercadorias importadas de país signatário do Gatt.

Sobre o assunto, já tive oportunidade de manifestar-me como Relator da AMS nº 102.309-SP, julgada por esta Egrégia Quarta Turma, em 19 de fevereiro de 1986, através de acórdão assim ementado:

"Taxa de melhoramento dos portos. Gatt. Isenção do art. 2º do Decreto-lei nº 1.507, de 23 de dezembro de 1975. Inaplicação.

I — A isenção de pagamento da taxa de melhoramento dos portos, concedida pelo art. 2º do Decreto-lei nº 1.507/75, quanto às mercadorias importadas e exportadas no comércio de cabotagem e navegação interior, não é aplicável às mercadorias importadas de país signatário do Gatt. Isso ocorre não apenas em razão da exceção constante da parte final do item 4 do art. III daquele tratado, mas, também, porque, no caso, não há prova da existência de similar nacional.

II — Apelação provida. Segurança cassada."

Naquela assentada, argumentei no meu voto:

"Preconiza a impetrante, transcrevendo itens do art. III do Acordo do Gatt, que a isenção da taxa de melhoramento dos portos, concedida pelo art. 2º do Decreto-lei nº 1.507, de 23 de dezembro de 1975, quanto às mercadorias importadas e exportadas no comércio de cabotagem e navegação interior, lhe seja reconhecida.

Acontece que aquela cláusula do tratado do Gatt, que estabelece igualdade de tratamento entre os produtos estrangeiros e os seus similares nacionais, não pode ser aplicada à espécie por duas razões: primeira, porque não há prova nos autos de que os produtos importados tenham similares nacionais; em segundo lugar, porque a parte final do item 4 do art. III daquele acordo é expresso ao excetuar a hipótese do transporte de cabotagem ou navegação interna, segundo se depreende dos seus termos:

'Os produtos do território de qualquer parte contratante importados pelo território de qualquer outra parte contratante não estarão sujeitos a um tratamento menos favorável que o concedido aos produtos similares de origem nacional no que concerne a quaisquer leis, regulamentos ou prescrições que afetem a venda, a colocação à venda, a compra, o transporte, a distribuição e a utilização destes produtos no mercado interno. As disposições do presente parágrafo não interditarão a aplicação de tarifas diferentes para os transportes internos, fundados exclusivamente na utilização econômica dos meios de transporte e não na origem do produto.'

A propósito, é convincente este trecho das informações prestadas pela digna autoridade impetrada (fls. 30-4):

'5. O fato de o art. 2º do Decreto-lei nº 1.507, de 23 de dezembro de 1975, conceder isenção por quatro anos, a partir da vigência deste decreto-lei, do pagamento da taxa de melhoramento dos portos, incidente sobre mercadorias importadas e exportadas no comércio da cabotagem e de navegação interior, a título de incentivo para o desenvolvimento desse tipo de transporte, *não constitui, evidentemente, tratamento fiscal diverso e díspar, sobre mercadorias importadas dos países* signatários do Gatt.

De acordo com as disposições legais vigentes.

'Entende-se por navegação de cabotagem a que tem por fim a comunicação e o comércio direto entre os portos da República, dentro das águas destes e dos rios que percorram o seu território.'

Conforme, ainda, disposições constitucionais (arts. 8º, XVII, *m*, e 173) compete à União legislar sobre o regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre, e consta, ainda, expressamente, que a navegação de cabotagem é privativa dos

navios nacionais, salvo caso de necessidade pública.

Assim, a isenção por quatro anos da exigência dessa taxa de serviços, sobre mercadorias movimentadas na navegação de cabotagem entre portos nacionais não constitui tratamento fiscal diverso, nem disparidade de tratamento em relação às mercadorias vindas do exterior, eis que estas, *movimentadas na navegação de cabotagem, não incidem na referida taxa, durante o período de isenção, pois,* dita isenção, abrange, sem distinção, mercadorias importadas e exportadas no comércio de cabotagem.

6. Não se trata, positivamente, de aplicação de tributo fiscal *sobre produto importado do exterior, de modo a proteger o produto nacional similar.*

Trata-se, sim, de isenção provisória dessa taxa de serviço, desse preço de serviço, incidente quanto da movimentação efetiva das mercadorias pelos empregados das administrações dos portos nacionais, e não de taxa tributária fiscal a favorecer o produto nacional similar.

O nº 2 do art. III do Tratado do Gatt é:

'Os produtos do território de qualquer parte contratante importados para o território de qualquer outra parte contratante não sofrerão a incidência, direta ou indireta, de *taxas ou outras tributações internas,* sejam de que natureza forem, *superiores àquelas que incidem, direta ou indiretamente, sobre os produtos nacionais e similares.*'

Assim, não se verifica, no caso, incidência direta ou indireta, *de taxas ou outras tributações, superiores àquelas que incidem, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais similares.*

O que ocorre, simplesmente, é que na movimentação das mercadorias importadas ou exportadas na navegação de cabotagem ou interior — privativa de navios nacionais de acordo com as disposições constitucionais —, por lei expressa, ficou suspensa por quatro anos a cobrança dessa taxa de serviços quando da movimentação das mercadorias de ou para bordo dos navios, e isso, a título de incentivo para o desenvolvimento desse tipo de transporte.

Esse dispositivo legal não interfere, portanto, contra o tratado do Gatt ou de qualquer outros convênios internacionais, por não configurar taxa ou tributação interna superior àquelas que incidem direta ou indiretamente sobre os produtos similares nacionais.

7. Esqueceu-se, ainda, o impetrante, que consta do mencionado art. III do tratado, no item 4, no final o seguinte:

'As disposições do presente parágrafo não interditarão a aplicação de tarifas diferentes para os transportes internos, fundadas exclusivamente na utilização econômica dos meios de transporte e não na origem do produto.'

Assim, de acordo com as cláusulas do tratado em questão, as mercadorias estão livremente sujeitas ao pagamento de taxas diferentes de transporte e, conseqüentemente, de taxas ou preços de serviços cobrados das mercadorias, quando do transporte de cabotagem ou navegação interna.

8. Não assiste, pois, razão ao Impetrante, como se demonstrou, sendo jurisprudência mansa e pacífica do Egrégio Supremo Tribunal Federal e Egrégio Tribunal Federal de Recursos, de que a taxa de melhoramento dos portos não é tributo ou taxa de caráter fiscal, ou imposto de importação disfarçado, mas, sim, taxa portuária de serviços, preço de serviço, adicional, *cobrada quando da efetiva movimentação das mercadorias nacionais ou estrangeiras, de ou para navios* (cópias de acórdãos em anexo).

O próprio Governo da República, quando deseja que as mercadorias destinadas aos seus ministérios ou entidades oficiais sejam dispensadas do pagamento dessa taxa, o faz através de diploma legal expresso conforme se verifica dos Decretos-leis n.os 539, de 17 de abril de 1969, e 649, de 25 de junho de 1969 (cópias em anexo).

Agora, mediante o disposto no Decreto-lei nº 1.507, de 23 de dezembro de 1975, a cobrança dessa taxa, correspondente ao devido pela movimentação efetiva das mercadorias, no transporte de cabotagem, no

transporte entre portos nacionais, está suspensa por quatro anos.

9. Os acórdãos alinhados pelo Impetrante, na inicial, *são, evidentemente, inaplicáveis à espécie, tendo em vista que os mesmos se referem ao tratamento fiscal dado às mercadorias importadas dos países signatários* do Gatt e que a taxa de melhoramento dos portos, como demonstrado nestas informações, não constitui taxa de caráter fiscal, cobrada sobre mercadorias importadas do exterior, tanto assim, que não é cobrada quando essas mercadorias entram em território nacional, através das estações aeroviárias, ferroviárias, rodoviárias.

Esclareço, por último, que o precedente invocado na sentença nada tem a ver com a hipótese versada nestes autos."

Observação: o texto transcrito merece o meu endosso quando sustenta a inaplicação ao caso do tratado do Gatt e não quanto à natureza jurídica da AMP.

IV

Isto posto, em conclusão, nego provimento à apelação.

EXTRATO DA ATA

AMS nº 112.631-SP (6693806) — Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. Remetente: Juízo Federal da 4.ª Vara. Apelante: União Federal. Apelada: Pirelli S.A. — Companhia Industrial Brasileira. Advogados: Leo Krakowiak, Luiz Carlos Bettiol e outro (Apda.).

Decisão: a Turma, por unanimidade, deu provimento à apelação para reformar a sentença e cassar a segurança. Quarta Turma, 19.11.86.

Os Srs. Ministros Ilmar Galvão e José de Jesus votaram com o Relator. Presidiu o julgamento o Exm.º Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro.