TAXAS AEROPORTUÁRIAS — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA SUA COBRANÇA

— As chamadas "taxas aeroportuárias" não são tributos sujeitos à regra constitucional, mas pagamento de utilização de serviços públicos.

— Interpretação do art. 141, § 34, *da Constituição.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Impetrante: Sindicato Nacional das Emprêsas Aeroviárias
Mandado de segurança (embargos) n.º 437 — Relator: Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos de nulidade e infringentes do julgado do mandado de segurança n.º 437, do Distrito Federal, em que é embargante, o Sindicato Nacional das Emprêsas Aeroviárias, e, embargado, o Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica;

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, rejeitar os embargos de conformidade com as notas taquigráficas juntas.

Rio de Janeiro, 7 de agôsto de 1950, data do julgamento. — *Abner de Vasconcelos*, Presidente — *Henrique D'Ávila*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Ao venerando acórdão de fls. 270, que, por maioria de votos, concluiu pela constitucionalidade da cobrança das chamadas taxas aeroportuárias exigidas com assento no Decreto-lei n.º 2.792, de 6 de setembro de 1946 e Portarias Ministeriais n.ºs 434 e 7, de 30 de de-

zembro do mesmo ano, ofereceu o impetrante, Sindicato Nacional das Emprêsas Aeroviárias, embargos de nulidade e infringentes do julgado. Em seu articulado, argue, *in verbis*, o seguinte, (fls. 272 a 273):

"Provará que o embargante requereu mandado de segurança contra o Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica, pelos motivos expostos na petição inicial, mas o egrégio Tribunal, pelo venerando acórdão que ora se embarga, houve por bem, por maioria de 5 votos contra 3, não conceder o dito mandado;

Entretanto.

Provará, com a devida vênia, que o venerando acórdão embargado, apesar da argumentação brilhante do seu ilustre Relator e da não menos brilhante dos Exmos. Srs. Ministros que o acompanharam, não conseguiu destruir os fundamentos do petitório liminar, os quais subsistem inteiramente de pé.

Além idsso.

P. que o venerando acórdão embargado aplicou princípios jurídicos e leis, que regulam a remuneração dos serviços públicos concedidos, a um serviço público explorado diretamente pelo Estado.

Dêsse modo.

P. que se o Colendo Tribunal atentar para a circunstância de que as taxas contra as quais se insurge o embargante se referem a serviços públicos explorados diretamente pela União, certamente reformará o ponto de vista adotado no venerando acórdão embargado, e proclamará a procedência dos argumentos expendidos na petição inicial.

P. que presentes embargos devem ser recebidos e julgados provados, para o efeito de ser reformado o venerando acórdão embargado, concedendo-se a segurança pedida pelo embargante, como ordenam a Lei, o Direito e a Justiça".

O eminente patrono da embargada nesta Superior Instância, Dr. Alceu Barbedo, em sua impugnação de fôlhas 276, assim se pronuncia:

"Os embargos não oferecem qualquer novidade no plano do longo e erudito debate havido por ocasião do julgamento da impetração.

Reportando-nos aos fundamentos do venerando acórdão e às considerações que formulamos, quanto ao mérito, no Parecer de fls. 157-163, esperamos a rejeição do apêlo".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila (Relator) — Sr. Presidente, pretende-se que a cobrança da denominada taxa aeroportuária é ofensiva à norma consubstanciada no § 34 do art. 141 da Constituição federal vigente:

"Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça: nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra".

Mas, é bem de ver que a contribuição em aprêço não se equipara a tributo, pròpriamente dito, e, por isso, refoge a aludida vedação constitucional, nada obstante ter sido errôneamente apelidada de taxa.

Senão vejamos. O Decreto n.º 20.914, de 6 de janeiro de 1932, que regulamentou a execução dos serviços aeronáuticos civis, já estabelecia, em seu art. 12, que os aeroportos nacionais "são destinados ao tráfego público e franqueados a quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, *mediante os ônus de utilização*". E o Decreto n.º 9.792, de 6 de setembro de 1946, veio esclarecer, por sua vez, em seu art. 1.º, § 2.º que "a utilização das instalações e serviços do aeroporto será retribuída com os pagamentos que forem devidos à administração do mesmo, *conforme as tarifas* para cada caso aprovadas pelo Ministério da Aeronáutica..."

Depreende-se do exposto que se cogita mesmo de tarifa ou seja de paga de um serviço público explorado dire-

tamente pelo Estado ou por êste concedido a particular, e não de taxa, no sentido técnico-jurídico. Não é lícito confundir taxa no sentido de tributo com tarifa, preço ou retribuição de serviços de utilidade pública diretamente explorados pelo Estado; que, sob pena de frustração, pode e deve ser arbitrada pelo Executivo, independentemente de interferência do Congresso, ou de previsão orçamentária. A Constituição federal vigente, ao declarar em seu art. 65 que compete ao Congresso Nacional votar os tributos próprios da União e regular a arrecadação de suas rendas, refere-se, sem nenhuma dúvida, aos já definidos em seu art. 15, que incidem, de um modo geral, sôbre todos os cidadãos, sem abarcar as contribuições remuneratórias de serviços públicos, cuja competência para fixação sempre estêve e continua a estar a cargo do Poder Executivo. Face ao exposto, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Pelos fundamentos do voto que proferi no julgamento anterior, concedendo o *writ* e que não foram abalados, recebo, agora, os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Senhor Presidente, minha argumentação é baseada na questão de tempo, isto é, quando foi feita esta portaria ministerial, que se originou de um decreto do govêrno provisório, ditatorial, pela época em que foi feito, antes da Constituição. De maneira que o que comanda meu raciocínio é justamente esta situação: podia ter sido feito isso? Naquela época, acho que sim, tanto que o próprio Ministro, por solicitação da parte, suspendeu a execução dessa portaria, porque se fôsse, como diz, com a expressão mal empregada, evidentemente mal empregada, uma taxa, ela estaria, forçosamente, incluída no Orçamento e não poderia ser suspensa, nem a Constituição o permitiria. Ao passo que, naquela época, não tínhamos Lei Magna para nos reger. Estávamos dentro do período do govêrno provisório, não sei bem, mas, pela época, parece que estou bem lembrado da data exata. De maneira que êsse detalhe me leva a considerar que, no caso, se trata de uma tarifa. O voto do Sr. Ministro Relator é calcado nessa diferenciação, mesmo porque o que a Constituição atual veio fazer foi aludir a tributo sob ponto de vista mais amplo; não disciplinou o caso concreto em discussão. Enquanto durar o serviço, permanecerá a taxa respectiva.

Acompanho o Sr. Ministro Relator, rejeitando os embargos.

O Sr. Ministro Afrânio da Costa — Desprezo os embargos, Sr. Presidente, de acôrdo com o voto que proferi anteriormente. Mas está implícito que profiro meu voto rendendo homenagem ao nosso ilustre colega Alfredo Bernardes, que pediu vista dos autos. Se S. Excia. trouxer algum elemento novo, que me possa fazer mudar de voto, não terei dúvida em me reconsiderar.

VOTO

O Sr. Ministro Sampaio Costa — O voto que proferi por ocasião do primeiro julgamento foi lido na íntegra pelo eminente Relator dos embargos. Nêle fiz um exame demorado, consciencioso, do assunto, que reputo de alta relevância. Estudei a questão sob todos os seus aspectos — com pouco brilho, é verdade — mas com desejo veemente de acertar e de fazer justiça. Não teria outras considerações a aduzir aqui se não fôsse nominalmente chamado a debate pelo brilhante advogado da defesa, jurista consciencioso, profissional habilíssimo e que se socorreu, além de sua autoridade própria, de autoridade de juristas eminentes, tecendo uma crítica ao voto que pronunciei neste caso.

Por conhecer o assunto, peço vênia ao eminente Ministro Alfredo Bernar-

des para não aguardar o seu pronunciamento, mesmo porque, se S. Excia., com seus altos suplementos, e doutos, adotar, porventura, do ponto de vista contrário ao meu entendimento e abalar as minhas convicções, estarei pronto a reconsiderar meu voto, como muitas vêzes tenho feito no recinto dêste plenário. Tenho por dever impôsto a mim mesmo reconsiderar-me quando reputo ponto de vista errôneo ou contrário a direito.

Infelizmente, no caso, os argumentos aduzidos pelo brilhante causídico, com a suplementação douta dos juristas invocados, não conseguiram desviar-me da convicção profunda, em que me encontro, da justiça e acêrto da decisão dêste colendo Tribunal. Vários argumentos foram invocados e não voltarei a repisá-los porque respondidos, de maneira brilhante, exaustiva — como sóe acontecer sempre nos seus pronunciamentos — pelo Sr. Ministro Artur Marinho. Provou S. Excia., com as próprias opiniões de um dos invocados censores, o acêrto da tese sustentada no acórdão embargado.

Sou muito grato às críticas feitas aos meus trabalhos, especialmente àqueles elaborados na função de juiz, porque elas me podem trazer muito de conselho para pronunciamentos futuros.

O Sr. Ministro Artur Marinho — E nos ensinam a errar menos.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Mas, no caso em aprêço, tôdas as críticas ruem por si mesmas, por falta de solidez da base em que se assentam. Nem sempre os grandes juristas sustentam pontos de vista incontroversos; nem sempre juízes eminentes acertam, nos seus julgamentos. *Errare humanum est*, é o brocardo latino, é a contingência material do homem.

Levanta-se, aqui, por exemplo, o argumento de que tão evidente era que a taxa havia sido criada pelo Poder Executivo, que, se não fôra tal, o mandado teria sido considerado como caduco, porque não impetrado dentro dos 120 dias decorridos daquele ato.

Ora, Sr. Presidente, o mandado foi impetrado contra ato da administração do Pôrto, fundado na portaria; ato executório posterior à portaria; ato executório êsse praticado menos de 120 dias da data da impetração. Logo, ter eu conhecido do mesmo, porque se se tratara então de mandado de segurança contra uma portaria genérica não teria dêle tomado conhecimento. Mas, o que é verdade é que, na espécie, se trata de tarifa e mesmo que se tratasse de taxa foi criada, instituída por lei e autorizada sua cobrança no orçamento. Aqui estão as informações da autoridade apontada como coatora juntando documentação de que a cobrança da taxa foi autorizada no orçamento.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Antes de fixada a taxa.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Depois de fixada a taxa. A taxa foi criada por um decreto-lei anterior à Constituição.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — E' fixada depois da Constituição.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — A lei era clara, era harmônica com o regime. A lei absolutamente não colidia com princípio constitucional algum.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Qual a data da fixação?

O Sr. Ministro Sampaio Costa — A data da fixação creio que foi em dezembro de 46.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — O orçamento de 46 teria autorizado a cobrança de uma taxa que só foi fixada em 47, ou por outra, aqueles que teriam que pagar essa taxa apenas tiveram conhecimento da mesma em janeiro de 47, quando foi publicada, porque quando estavam nas estufas da administração o contribuinte não a conhecia. A publicação é de janeiro de 47, e o orçamento que a au-

torizou é de 46, quer dizer, o orçamento autorizou uma taxa, cujo *quantum* era ignorado.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — V. Excia. parece que está mal informado. Posteriormente à primeira portaria, os impetrantes recorreram à administração, dessa portaria e o Ministro a suspendeu. A autorização orçamentária veio depois que as outras portarias puseram em vigor com abatimento de 20 ou 30% as taxas.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Tenho para mim que V. Excia. está equivocado neste ponto.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Tenho como certo o que afirmo, com a devida vênia do Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo. A taxa foi criada por lei baixada então na vigência da Carta de 37, que, no art. 180 conferia ao Presidente da República funções legislativas. E criada a taxa, o decreto que a instituiu atribuiu ao Poder Executivo, por intermédio do Ministro de Estado, a sua fixação. Levantou-se então a objeção séria e agora mesmo reiterada pelo ilustre causídico com invocação da autoridade do egrégio Ministro Carlos Maximiliano, de que a Constituição não permitia delegação de poderes. Não li, infelizmente o parecer dêsse eminente jurista que até bem pouco pontificava no egrégio Supremo Tribunal Federal. Mas a verdade é que a tese sustentada em meu voto com aceitação dêste Tribunal não se escuda em entendimento pessoal meu; foi sufragada em decisão unânime pelo Excelso Pretório como tive oportunidade de dizer então. Cheguei até a transcrever, na íntegra, os votos do insigne Castro Nunes e do preclaro Orosimbo Nonato, para demonstrar a legitimidade da fixação de certas taxas pelo executivo, quando devidamente criadas e disciplinadas por lei.

Criticou-se o meu voto por ter buscado para exemplos comissões administrativas, da América do Norte, que fixavam tarifas. A crítica não procede. O de que se trata é de serviço público realizado diretamente pelo Estado ou por meio de concessão.

O decreto que institui a taxa prescreve que os serviços de aeroportos podem ser explorados diretamente pela União ou por meio de concessionários, como acontece no Estado de S. Paulo e outros.

Logo, a invocação àqueles era pertinente à matéria, inteiramente pertinente, como pertinente também era e é, em se tratando mesmo de serviço explorado diretamente pelo Estado.

O que se pretendia ali demonstrar, à saciedade, sem brilho, mas com lógica, foi que o Poder Executivo tem certas funções de ordem legiferante e que, no sistema da nossa Constituição, como no da Constituição americana, é possível ao Poder Executivo fixar taxas, desde que criadas por lei, que estabeleça a sua maneira e formas de incidência.

O decreto-lei criou a taxa, indicou as incidências, e mandou que o Executivo as fixasse. Por que? Porque só êste poderia saber com precisão e presteza a baixa e a alta do valor das mercadorias, porque eram serviços que dependiam, como dependem, de fornecimentos de gêneros e de outras utilidades. Se fôssemos, no sistema constitucional, para serviços explorados ou concedidos pelo Estado, exigir fixação de tarifas pelo Legislativo, essa fixação seria sempre inoperante, ou seródia, porque, quando chegasse a têrmo, dado as tramitações que conhecemos no Poder Legislativo, não corresponderia à realidade do momento, à realidade das coisas. Daí, os intérpretes máximos das constituições brasileiras, como da americana e de várias outras, entenderem e afirmarem (seus intérpretes máximos), que o poder governamental tem funções legiferantes determinadas, e dentre estas se

inclui a da fixação das tarifas dos seus serviços.

Lamento, Sr. Presidente, ter ocupado a atenção dêste egrégio Tribunal com estas considerações, às quais poderia aduzir outras, mas não o faço em consideração às altas luzes dos meus eminentes colegas e ao já conhecido pronunciamento daqueles que me precederam com seus brilhantes votos.

Nessas condições, não encontrando razões ou motivos para modificar o ponto de vista exarado no meu voto, por ocasião do primeiro julgamento, desprezo os embargos, para manter o venerando acórdão recorrido.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Depois de proferidos os votos dos Srs. Ministros Relator, Cândido Lobo, Artur Marinho, Afrânio Antônio da Costa e Sampaio Costa, rejeitando os embargos e do Sr. Ministro Revisor recebendo-os, pediu vista o Sr. Ministro Alfredo Bernardes, — aguardando o Sr. Ministro Macedo Ludolf.

Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Ábner Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Pedi vista dos autos para estudar melhor a natureza da contribuição exigida pelo Govêrno às emprêsas aeroviárias, pela inutilização dos Aeroportos, estabelecidos e mantidos pela União.

Tal contribuição, é *taxa*, ou *tarifa?* O eminente Sr. Ministro Relator demonstrou, no seu voto, que o que se trata é de *tarifa* remuneratória da utilização dos aeroportos e dos seus serviços, devida não à União Federal como tributo, mas à administração do aeroporto, para custeio e conservação do mesmo.

A conclusão do Sr. Ministro Relator, é idêntica a do Sr. Ministro Sampaio Costa, Relator do acórdão embargado. O estudo feito por S. Excia., que o douto Sr. Ministro Artur Marinho classificou, muito justamente, como verdadeira lição de direito constitucional, é exaustivo, e não sofreu forte ataque por parte do embargante, que articulou os seus embargos, em fôlha e meia de papel. Da Tribuna, no entanto, o ilustre advogado do Sindicato Nacional das Emprêsas Aeroviárias combateu aquêle erudito voto, lendo "pareceres" que o criticaram, visando destruí-lo. O pedido de vista, por mim formulado, teve por fim possibilitar-me a leitura, na íntegra, dos referidos pareceres, para apurar se os fundamentos do voto do Sr. Ministro Sampaio Costa, tinham sido destruídos, ou ao *menos abalados*.

Não os li, porém, pois os mesmos não constam dos autos, e cópias dêles não me foram remetidos, à guisa de memorial.

Assim, certo como estou, de que a contribuição exigida ao impetrante é *tarifa* remuneratória, conforme assentou o acórdão embargado, rejeito os embargos acompanhando, assim o voto do Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Desprezaram-se os embargos por seis votos, contra o do Sr. Ministro Revisor, que os recebia. Não tomou parte no julgamento por se achar convocado para o Supremo Tribunal Federal o Sr. Ministro Macedo Ludolf. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.