

30/06/2011

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854 AMAZONAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
RECTE.(S) : SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS -  
SUFRAMA  
ADV.(A/S) : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
RECDO.(A/S) : GRADIENTE ELETRÔNICA S/A  
ADV.(A/S) : RAYMUNDO NONATO BOTELHO DE NORONHA E  
OUTRO(A/S)

**EMENTA:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXAÇÕES PAGAS À SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – SUFRAMA. NATUREZA JURÍDICA DE TAXA. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE PORTARIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 24 DO DECRETO-LEI N. 288/1967 NÃO RECEPCIONADO.

1. Taxa e preço público diferem quanto à compulsoriedade de seu pagamento. A taxa é cobrada em razão de uma obrigação legal enquanto o preço público é de pagamento facultativo por quem pretende se beneficiar de um serviço prestado.

2. A Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa exerce atividade afeta ao Estado em razão do disposto no art. 10 do Decreto-Lei n. 288/1967, e as exações por ela cobradas são de pagamento compulsório por quem pretende se beneficiar dos incentivos oferecidos pelo Decreto-Lei n. 288/1967, tendo, assim, natureza de taxa.

3. O parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei n. 288/1967, que autoriza a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa a instituir taxas por meio de portaria contraria o princípio da legalidade e, portanto, não foi recepcionado pela Constituição da República de 1988.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do

**RE 556.854 / AM**

Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, em **negar provimento** ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Dias Toffoli e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 30 de junho de 2011.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** - Relatora

17/05/2011

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854 AMAZONAS

QUESTÃO DE ORDEM

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, apenas uma dúvida.

Vossa Excelência examinou o processo e, evidentemente, se o liberou para a Turma, a presunção é a de que não envolve a necessidade de se declarar ou não a inconstitucionalidade de decreto-lei.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – A inconstitucionalidade não, mas nós temos, no caso aqui, pelo menos, de reconhecer como válida a legislação, que é anterior à Constituição. Teria recepção?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tenho sustentado que a recepção ou a não recepção se resolve no campo do conflito, ou não, com a Carta da República, e, havendo conflito, chega-se como consequência à inconstitucionalidade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – No âmbito da constitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Aí, tem de haver reserva de Plenário.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É caso de reserva do Plenário, porque temos até verbete e a versando

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Eu até discutia essa matéria e cheguei a tentar propor para o Plenário. Depois, andei conversando, mas, pela inconstitucionalidade, não mais; mas, pela recepção, sim.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Reconheço que acabo de ver uma reportagem apontando que temos no Plenário, aguardando o pregão ou a pauta dirigida, com pauta já publicada no Diário da Justiça eletrônico ou então o impresso, 777 processos. Agora, devo considerar que estamos num órgão fracionado.

**RE 556.854 / AM**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Na verdade, é isso. Neste caso, a inconstitucionalidade, não mais, mas a questão da recepção é objeto, inclusive, específico das partes.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É causa de pedir, e teremos de enfrentá-la.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – E, na interposição, já foi na oportunidade da repercussão geral, não é?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Não, não.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ah, não havia essa exigência.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Nós poderíamos levar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – De duas, uma: ou declaramos a constitucionalidade do decreto-lei ou declaramos a inconstitucionalidade. Podemos fazê-lo no órgão fracionado? A meu ver, não.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - É recepcionado ou não.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – A constitucionalidade, eu acho que podemos fazer.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, não, não, porque não podemos ir ao mérito para, depois, definirmos a competência.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Não, porque aí, de todo jeito, estamos descartando, e a União pede que seja reconhecido como válido.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Ah, bom, porque há dúvida; pode haver essa dúvida.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Como eu disse, eu não remeti ao Plenário, porque eu tratei de ver a validade, sim, para fins de chegar à conclusão, mas não a inconstitucionalidade.

Mas o Ministro Marco Aurélio levanta uma questão.

**RE 556.854 / AM**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Confio muito no taco da Turma!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Mas a Constituição não. Agora, esse também é um caso de repercussão geral, teoricamente, em tese.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não, não, em tese não se aplica o instituto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Em tese.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Há várias empresas que se utilizam da SUFRAMA e não querem pagar o preço ou a tarifa ou o tributo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – O Doutor Raymundo Nonato pede para fazer um esclarecimento. Eu indago aos nobres Colegas se estão de acordo?

O SENHOR RAYMUNDO NONATO (ADVOGADO) - Senhora Presidente, é um esclarecimento.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Por favor.

O SENHOR RAYMUNDO NONATO (ADVOGADO) - Na verdade, o acórdão que está citado e que justificaria o extraordinário da SUFRAMA não era uma decisão final, foi objeto de embargos infringentes que foram resolvidos pela 4ª Turma. Havia uma parte em que havia consenso na sessão na Turma.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Mas, aí, Doutor Raymundo, o que estamos discutindo aqui, e o que o Ministro Marco Aurélio levanta é uma preliminar de competência da Turma, e, aí, realmente, o que não alteraria a circunstância.

O SENHOR RAYMUNDO NONATO (ADVOGADO) – É verdade. Eu, de certo modo, mas muito eu tenho acompanhado a (inaudível) do Ministro Marco Aurélio, quando ele se referiu, numa ADI 2.348, dizendo que se repele toda a legislação ordinária que tente minorar os efeitos do Decreto-Lei nº 288, que foi (inaudível) sobre o qual, (inaudível) o que se

**RE 556.854 / AM**

extingue a Zona Franca de Manaus.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – De toda sorte, realmente, agradeço a observação de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Senhora Presidente, tenho a impressão, inclusive, de que houve, nesse julgamento lá no TRF, um incidente de declaração de inconstitucionalidade, não houve?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Ministro, não tenho isso aqui registrado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Lá no Tribunal Regional Federal?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Porque aqui há uma menção de que o acórdão recorrido declarou inconstitucional a cobrança.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – É por isso que eu digo, como, de todo jeito, eu não entrei pela inconstitucionalidade, mas eu acho que, neste caso, ponho, talvez que nós decidamos antes mesmo de relatar.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Quer dizer, a recepção ou não de uma norma anterior.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – A recepção ou não é anterior e aqui precisa ser enfrentada. O Ministro Marco Aurélio, quanto a isso, tem razão. Esse caso era caso de declinar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É, porque se assentarmos que não foi recepcionado, estaremos proclamando que bateu de frente com a Constituição de 88.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Ou que foi, aí altera.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E o que é isso? Qual é a pecha atraída?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Não, de invalidez, de todo jeito, em face da Constituição.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não sei, talvez

**RE 556.854 / AM**

prevaleça um jogo sutil de palavras. Para mim, é inconstitucionalidade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Para mim, é só uma invalidez anterior. Mas, de toda sorte, passa por aí.

Então, antes até de ler o relatório – até porque os senhores advogados estão presentes -, indago ao Ministro Luiz Fux, submetendo antes - até pela presença dos advogados.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Senhora Presidente, se a metodologia da Corte tem sido essa, não podemos escapar dessa reserva de Plenário.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhora Presidente, eu tenho entendimento no sentido de que, quando se trata de norma anterior à Constituição Federal, estamos no campo do direito intertemporal.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Porque aqui é a Zona Franca mesmo.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas, em razão da relevância da matéria, isso importa em federação, a razão de ser do Tribunal.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Foi bom o Ministro ter falado em repercussão, porque o julgamento deste caso refletirá em inúmeros. Tem mais do que alguns que levamos ao Plenário. E até hoje só julgamos recurso extraordinário, admitido sob o ângulo da repercussão, no Plenário.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) – Tem mais repercussão mais geral do que muitas de outras. Essa aqui é repercussão geral material, porque ela é anterior, mas tem repercussão, sim.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Não pelo fundamento da reserva de Plenário, porque estamos diante de direito intertemporal, e não vertical. Por isso, pondero no mesmo sentido, mas pela importância da matéria.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E

**RE 556.854 / AM**

RELATORA) – Então, neste caso, por questão de ordem, vou declinar e adianto que pedirei uma preferência, comprometendo-me com os senhores advogados.

Neste caso, há várias empresas que estão de olho neste julgamento, exatamente como disse o Doutor Raymundo de que vai haver repercussão sobre todas as empresas que atuam.

Mas, então, proclamo que a Turma decidiu declinar para o Plenário, em face da relevância da matéria, independente da preliminar de repercussão geral.



**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854**

PROCED. : AMAZONAS

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

RECTE.(S) : SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA

ADV.(A/S) : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

RECDO.(A/S) : GRADIENTE ELETRÔNICA S/A

ADV.(A/S) : RAYMUNDO NONATO BOTELHO DE NORONHA E OUTRO(A/S)

**Decisão:** A Turma, resolvendo questão de ordem, decidiu declinar da competência para o Plenário. Unânime. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. 1ª Turma, 17.5.2011.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli e Luiz Fux. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner Mathias.

Carmen Lilian  
Coordenadora

30/06/2011

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854 AMAZONAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
RECTE.(S) : SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS -  
SUFRAMA  
ADV.(A/S) : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
RECDO.(A/S) : GRADIENTE ELETRÔNICA S/A  
ADV.(A/S) : RAYMUNDO NONATO BOTELHO DE NORONHA E  
OUTRO(A/S)

### RELATÓRIO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Recurso extraordinário interposto pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, com fundamento no art. 102, inc. III, alínea *a*, da Constituição da República, contra julgado do Tribunal Regional Federal da la Região nos autos da Apelação Cível n. 2001.32.00.000903-7/AM.

A ementa do acórdão recorrido é a seguinte:

*"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO - REMUNERAÇÃO (TAXA) PELA ANUÊNCIA AO PEDIDO DE GUIAS DE IMPORTAÇÃO E/OU INTERNAMENTO DE INSUMOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS - PRESCRIÇÃO QUINQUENAL (TRIBUTO DIRETO) CONTADA DO RECOLHIMENTO (CTN, ART. 168, 1) - TAXA SELIC - REMESSA OFICIAL PROVIDA EM PARTE 1. O prazo prescricional para ajuizamento da ação de restituição dos tributos recolhidos pelo contribuinte no ato da utilização de serviço derivados do Poder Polícia, com necessária comprovação desse recolhimento para a sua efetivação, rege-se pelo art. 168 do CTN, ou seja, é de cinco anos contados da data do recolhimento-, porque não há falar em posterior homologação, quando a conferência do exato valor ocorre para que efetuado o serviço.*

**RE 556.854 / AM**

2. O valor recolhido a título de 'remuneração pela anuência aos pedidos de guias de importação de insumos e bens de capital e remuneração pela anuência ao internamento (desembaraço aduaneiro) desses insumos e bens de capital', porque compulsória e para consecução do Poder de Polícia (crédito remunerador da atividade estatal específica), tem natureza jurídica de Tributo da espécie taxa.

3. Essa 'remuneração' não poderia ser instituída por Portaria nem ter por base de cálculo a mesma do Imposto de Importação, consoante iterativa jurisprudência do STJ (...)

4. Sobre os valores repetendos incidirá apenas a Taxa SELIC (que afasta juros de mora e correção monetária), consoante jurisprudência do STJ (...), porque os indébitos ocorreram na vigência da Lei n. 9.250/95.

5. Verba honorária reduzida para 5% sobre o valor da condenação.

6. Remessa oficial provida em parte" (fls. 2703).

2. A Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa sustenta que o acórdão recorrido teria contrariado os arts. 145, inc. II e § 2º, e 150, inc. I, da Constituição da República.

Alega que o "acórdão ora combatido, ao tratar a cobrança procedida pela Suframa como espécie de Tributo (Taxa), e não como real preço público (Tarifa), acabou por violar as normas constitucionais, posto que inaplicáveis à espécie" (fl. 2819).

Afirma que as cobranças efetuadas "para a anuência ao pedido de emissão de guia de importação e posteriormente, sua anuência/autorização para o desembaraço aduaneiro não [são] incompatíveis com a Constituição, posto tratar-se de PREÇO PÚBLICO" e que, assim sendo, "não se sujeita[riam] às regras constitucionais que regem os tributos, nem ao [Código Tributário Nacional], posto (...) não possuir natureza tributária" (fl. 2810).

A Recorrente ressalta que "faculta[-se] às empresas que quiserem gozar dos benefícios oferecidos pelo Decreto-Lei n. 288/67 e legislação pertinente, a

**RE 556.854 / AM**

*utilização de sua área de atuação para internamento de suas mercadorias, de modo a configurar-se o direito à isenção tributária própria da Zona Franca de Manaus, extensiva às suas áreas de Livre Comércio" (fl. 2811, grifos no original).*

*Segundo a Recorrente, "o interesse no internamento das mercadorias [seria] da empresa que vislumbra a obtenção dos favores do Decreto-Lei n. 288/67, pelo que a Suframa cobra um preço público por este serviço de internamento, que é facultativa e não obrigatória" (fl. 2811, grifos no original).*

*Sustenta, ainda, que sua relação com a recorrida seria de "natureza contratual, uma vez que ao habilitar-se junto a Suframa para receber os incentivos fiscais, a empresa apresenta um projeto que, se aprovado, passa a receber tais benefícios" (fl. 2811, grifos no original).*

*Requer o provimento deste recurso extraordinário "para que seja reformado o V. acórdão guerreado, com fundamento na violação de dispositivo constitucional, declarando-se a improcedência do pedido" (fl. 2813).*

**3. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não provimento do recurso extraordinário.**

**É o relatório**

30/06/2011

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854 AMAZONAS

**V O T O**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

O caso

1. Em 1º.2.2001, Gradiente Eletrônica S/A ajuizou a Ação Ordinária de Repetição de Indébito n. 2001.32.00.000903-7 contra a Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa (fls. 3-17).

A Autora alegou, naquela oportunidade, que teria feito pagamentos à Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, pela anuência aos pedidos de guias de importação de insumos e bens de capital, pela anuência aos pedidos de desembaraço aduaneiro e pelo controle dos internamentos na Zona Franca de Manaus.

Sustentou que se trataria, no caso, de taxa e não de preço público, o que exigiria a observância do princípio constitucional da legalidade.

Requeru fosse reconhecido *"o seu direito de serem repetidos os valores recolhidos a título de preço público, exigível pela Ré, no período de 05 de junho de 1991 até 14 de dezembro de 1999, condenada a Ré ao ressarcimento das custas processuais e ao pagamento de honorários de advogado a serem arbitrados"* (fl. 16).

Em 9.12.2001, o Juízo da 1º- Vara Federal de Manaus/AM julgou procedente a ação (fls. 2663-2671) e ressaltou:

*"Ora, a ré, Suframa, se defende alegando, principalmente, que o pagamento do 'preço público', instituído pela Portaria n. 314/97, não é obrigatório, posto que a autora tem a alternativa de internar as mercadorias sem os benefícios do Decreto n. 288/67, pagando os*

**RE 556.854 / AM**

*tributos devidos, como aliás muitos fazem, e, portanto, não utilizar seus serviços. Com essa alegação busca afastar a característica de existência da compulsoriedade no recolhimento do valor que cobra para internação de mercadorias.*

*A questão é: poderia a autora obter os benefícios do Decreto n. 288/67 sem utilizar os serviços da ré? A resposta que se impõe é: Não.*

*De fato, o Decreto n. 61.244 de 28/8/1967 é claro ao dispor em seu artigo 12:*

*'Toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na zona Franca de Manaus fica sujeita ao controle da Suframa, respeitada a competência legal atribuída à fiscalização aduaneira e de rendas internas do ministério da Fazenda'. Neste sentido também dispõe o artigo 12 da Portaria n. 314/97, ora questionada:*

*'O processo de internamento de mercadoria nacional consiste nas ações desenvolvidas pela Suframa visando o controle e a fiscalização do ingresso de mercadorias de origem nacional nas áreas incentivada, bem como na formalização do seu internamento'.*

*Assim, se optasse pela internação das mercadorias que comercializa com os benefícios do Decreto n. 288/67 OBRIGATORIAMENTE a autora teria que utilizar os serviços da ré, posto que não há outra entidade que ofereça os mesmos serviços. (...)*

*Além do mais, não identifico nenhuma prestação de serviço, pela ré, em contrapartida ao valor recolhido pela autora, o que poderia vir a caracterizar o preço público.*

*De fato, descabe a alegação de que os benefícios proporcionais pelo Decreto n. 288/97 seriam a contraprestação, posto que instituídos por lei e não negociáveis, não podendo ser alterados por nenhuma das partes" (fl. 2667).*

Em 25.4.2006, a Sétima Turma do Tribunal Regional da 1º Região deu parcial provimento à Remessa Oficial n. 2001.32.00.000903-7/AM apenas para "*aplicar a prescrição quinquenal a contar do recolhimento, aplicar aos valores restituídos apenas a taxa SELIC a partir de cada recolhimento e para reduzir a verba honorária para 5% da condenação*" (fl. 2701).

No mais, manteve a sentença e assentou que:

**RE 556.854 / AM**

*"A atividade de concessão de guia para internação de mercadorias na Zona Franca de Manaus caracteriza-se como exercício do Poder de Polícia, exclusivo do Poder Público. O exercício do Poder de Polícia enseja o pagamento de taxa, espécie tributária que só pode ser instituída mediante edição de lei, não podendo ter a mesma base de cálculo de imposto. (...)*

*Assim, não poderia a Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, a pretexto de que a hipótese era de preço público, como remuneração pelo exercício do Poder de Polícia, instituir taxa por Portaria" (fls. 2692 e 2695).*

Contra essa decisão a Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa opôs embargos de declaração, rejeitados em 18.7.2006 (fls. 2745-2747).

Em 26.5.2006, Gradiente Eletrônica S/A opôs embargos infringentes (fls. 2706-2734), providos em 28.2.2007, para assentar que, *"fixada a natureza jurídica da exação em tela como taxa, encontra-se ela sujeita ao lançamento por homologação e, por conseguinte, o direito de pleitear a restituição das parcelas pagas indevidamente, não havendo homologação expressa, extingue-se após o transcurso do prazo de cinco anos contados da ocorrência do fato gerador, acrescido de mais cinco anos contados da data em que se deu a homologação tácita"* (fls. 2783-2784).

A Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa interpôs recursos extraordinário (fls. 2804-2813) e especial, ambos admitidos (fl. 3103-3102).

Em 18.3.2008, o Relator do Recurso Especial n. 1.000.284/AM determinou seu sobrestamento, com fundamento no art. 543, § 2º do Código de Processo Civil, até que fosse julgado o presente recurso extraordinário.

**RE 556.854 / AM**

2. Em seu recurso extraordinário, a Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa sustenta que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 145, inc. II e § 22, e 150, inc. I, da Constituição da República.

A Recorrente argumenta, basicamente, que as exações em discussão, quais sejam, pagamento pela anuência aos pedidos de guias de importação de insumos e bens de capital, pela anuência aos pedidos de desembaraço aduaneiro e pelo controle dos internamentos na Zona Franca de Manaus seriam pagas como preço público, e não como taxa, o que autorizaria sua instituição por portaria.

*Preliminar de repercussão geral*

3. De se ressaltar, inicialmente, que a Recorrente foi intimada do acórdão, recorrido em 30.3.2007 (fl. 2789) e, nos termos do que decidido pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no Agravo de Instrumento 664.567-QO, Relator o Ministro Sepúlveda Pertences, "*a exigência da demonstração formal e fundamentada, no recurso extraordinário, da repercussão geral das questões constitucionais discutidas só incide quando a intimação do acórdão recorrido tenha ocorrido a partir de 3 de maio de 2007*".

Desse modo, não se faz necessária a análise da repercussão geral da matéria.

*O mérito*

4. A Zona Franca de Manaus, criada pela Lei n. 3.173, de 6.6.1957, somente foi regulada em 28.2.1967 pelo Decreto-Lei n. 288.

Esse Decreto estabelece os seguintes incentivos fiscais:

*"Art 39 A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau,*



**RE 556.854 / AM**

*inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será isenta dos impostos de importação, e sobre produtos industrializados.*

*Art 5º A exportação de mercadorias da Zona Franca para o estrangeiro, qualquer que seja sua origem, está isenta do impôsto de exportação.*

*Art. 7º Os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, (...), estarão sujeitos à exigibilidade do imposto sobre Importação relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira neles empregados, calculado o tributo mediante coeficiente de redução de sua alíquota ad valorem, na conformidade do § 1º deste artigo, desde que atendam nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico para produtos compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB). (Redação dada pela Lei nº 8.387, de 30.12.91)*

*Art. 9º Estão isentas do imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) todas as mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer ponto do Território Nacional. (Redação dada pela Lei n. 8.387, de 30.12.91)"*

A Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, conforme estabelece o art. 10 do Decreto-Lei n. 288/1967, é responsável pela administração das instalações e dos serviços da Zona Franca de Manaus.

O art. 24 desse Decreto autoriza:

*"Art 24. A Suframa poderá cobrar taxas por utilização de suas instalações e emolumentos por serviços prestados a particular. Parágrafo único. As taxas e emolumentos de que tratam êste artigo serão fixadas pelo Superintendente depois de aprovadas pêlo Conselho Técnico" (grifos nossos).*

**RE 556.854 / AM**

No intuito de possibilitar a cobrança dessas "taxas por utilização de suas instalações e emolumentos por serviços prestados", a Superintendência da Zona Franca de Manaus editou várias portarias, entre elas as de ns. 171/1983, 151/1983, 17/1984, 309/1995, 197/1996, 314/1997, 24/1999 e 27/1999, mencionadas por ela no presente recurso (fl. 2812).

O Tribunal a quo assentou que os valores recolhidos pela Gradiente Eletrônica S/A teriam natureza de taxa e que, assim, não poderiam ter sido instituídos por meio de Portarias nem ter a mesma base de cálculo do Imposto de Importação.

A ora Recorrente, sustenta que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 145, inc. II e § 2º, e 150, inc. I, da Constituição da República, pois as cobranças por ela efetuadas teriam natureza de preço público e, assim, não se sujeitariam às "regras constitucionais que regem os tributos" (fl. 2810).

A controvérsia posta nos autos resume-se concluir sobre a natureza jurídica do pagamento efetuado pela anuência aos pedidos de guias de importação de insumos e bens de capital, pela anuência aos pedidos de desembaraço aduaneiro e pelo controle dos internamentos na Zona Franca de Manaus, cobrados da Gradiente Eletrônica S/A com fundamento no art. 24 do Decreto-Lei n. 288/1967 e em portarias da Suframa.

*Taxa e Preço Público*

5. Em 22.4.2009, ao debater a natureza jurídica dos encargos de energia elétrica criados pela Lei n. 10.438/2002, o Supremo Tribunal discorreu sobre a diferença entre taxa e preço público. A esse respeito, o Ministro Ricardo Lewandowski salientou:

*"A compulsoriedade de um tributo decorre do fato de que é juridicamente irrelevante o elemento volitivo para que a obrigação de*

**RE 556.854 / AM**

*pagar se mostre exigível. É o que pensa Geraldo Ataliba, ao assentar que:*

*'O fulcro do critério do *discrimen* está primeiramente no modo de nascimento da obrigação. Se se tratar de vínculo nascido da vontade das partes, estar-se-á diante de figura convencional (*obligatio ex voluntate*), mútuo, aluguel, compra e venda etc. Isto permite discernir a obrigação tributária das obrigações convencionais.*

*Se, pelo contrário, o vínculo obrigacional nascer independentemente da vontade das partes - ou até mesmo contra essa vontade - por força da lei, mediante a ocorrência de um fato jurídico lícito, então estar-se-á diante de tributo, que se define como obrigação jurídica legal, pecuniária, que não se constitui em sanção de ato ilícito, em favor de uma pessoa pública'. É dizer, se for possível, a partir apenas da vontade própria, por meios legítimos, e independentemente de qualquer exceção normativa - tais como a não-incidência, a imunidade ou a isenção -, realizar o núcleo de uma conduta, em tese, sujeita a determinado encargo, mas de forma diversa daquela que dá ensejo ao nascimento da obrigação de pagar, inexistente a compulsoriedade inerente aos tributos. Em outras palavras, se a alguém é dado optar por certo comportamento dentre vários outros igualmente possíveis, e estando um ou mais deles liberados do pagamento de determinada obrigação pecuniária, a submissão ao ônus passa a ter caráter voluntário, o que não se coaduna com o conceito de tributo. Se, por outro lado, todos os meios legítimos de realização desse mesmo comportamento levarem ao pagamento compulsório da obrigação, o ônus, por não depender da vontade do responsável, apresentará inequívoca natureza tributária. (...)*

*Nesse sentido, Aliomar Baleeiro, ao elaborar a distinção entre taxas e tarifas ou preços (esses últimos, que representam o pagamento pela fruição de determinados bens ou serviços públicos), assenta que'(...) só as taxas são tributos, como tais revestidos de compulsoriedade, ao passo que os preços apresentam caráter contratual, voluntário, porque, em geral, remuneram a venda de coisas do patrimônio público (terrenos, água, livros, jornais oficiais, sementes, reprodutores, etc.), ou renda deles provenientes (aluguéis, foros, laudêmios, serviços telefônicos, telégrafos, energia elétrica,*

**RE 556.854 / AM**

etc.)'.

Tanto a taxa quanto o breco público constituem um pagamento realizado em troca da fruição de um serviço ou bem estatal, divisível e específico. A distinção entre ambas está em crue a primeira caracteriza-se pela nota da compulsoriedade, porque resulta de uma obrigação legal, ao passo que o segundo distingue-se pelo traco da facultatividade por decorrer de uma relação contratual. Ademais, enquanto as receitas das taxas ingressam nos cofres do Estado, as provenientes dos preços públicos integram patrimônio privado dos entes que atuam por delegação do Estado" (RE 576.189/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 26.6.2009, grifos nossos).

O entendimento do Supremo Tribunal Federal a esse respeito está sumulado:

*"Súmula 545. Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu."*

Compulsoriedade da cobrança

6. A Recorrente afirma que a exação por ela cobrada não seria compulsória, pois ela "faculta[ria] às empresas que quise[ssem] gozar dos benefícios oferecidos pelo Decreto-Lei n. 288/67 e legislação pertinente, a utilização de sua área de atuação para internamento de suas mercadorias, de modo a configurar-se o direito à isenção tributária própria da zona Franca de Manaus, extensiva às suas áreas de Livre Comércio" (fl. 2811, grifos no original).

O argumento não procede.

A Gradiente Eletrônica S/A não se poderia beneficiar dos incentivos oferecidos pelo Decreto-Lei n. 288/1967 sem pagar as exações cobradas

**RE 556.854 / AM**

pela Superintendência da Zona Franca de Manaus- Suframa.

O Decreto n. 61.244, de 28.8.1967, que regulamenta o Decreto-Lei n. 288/1967, estabeleceu em seu art. 12 que:

*"Art 12. Toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus fica sujeita ao controle da Suframa, respeitada a competência legal atribuída à fiscalização aduaneira e de rendas internas do ministério da Fazenda."*

Assim, as cobranças efetuadas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus não são de pagamento facultativo a quem pretende fazer uso dos benefícios da Zona Franca de Manaus.

*Atividade própria do Estado*

7. A atividade exercida pela Superintendência da zona Franca de Manaus - Suframa é afeta ao Estado e não se trata de atividade comercial ou industrial, devendo, por esse motivo, ser cobrada por meio de taxa.

Nesse sentido o que leciona Hugo de Brito Machado:

*"a) se a atividade estatal situa-se no terreno próprio, específico, do Estado, a receita que a ela se liga é uma taxa;*

*b) se a atividade estatal situa-se no âmbito privado, a receita a ela vinculada deve ser um preço;*

*c) havendo dúvida, pode a lei definir a receita como taxa ou como preço" (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 410, grifos nossos).*

Ainda sobre esse ponto, Hugo de Brito Machado esclarece que a atividade afeta ao Estado é aquela assim definida pelo legislativo:

**RE 556.854 / AM**

*"Não é fácil, nos domínios da Ciência das Finanças, estabelecer a diferença entre taxa e preço público. No âmbito jurídico, porém, a questão se resolve em admitir-se que a distinção entre atividade própria do Estado e atividades que podem ser exercidas por particulares há de ser formulada no plano político, vale dizer, há de ser fixada pelo Legislativo. Assim, admite-se que a lei estabeleça a fronteira entre a taxa e o preço, instituindo o que se pode entender como taxa por definição legal"* (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 410, grifos nossos).

A administração das instalações e dos serviços da Zona Franca de Manaus é atividade afeta ao Estado em razão do que dispõe o art. 10 do c Decreto-Lei n. 288/1967, que atribuiu à Superintendência da Zona Franca de Manaus, autarquia vinculada ao ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:

*"Art 10. A administração das instalações e serviços da zona Franca será exercida pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, com sede e foro na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas.*

*Parágrafo único. A Suframa vincula-se ao ministério do Interior."*

*Observância aos princípios constitucionais*

8. As exações cobradas pela Suframa têm, assim, natureza jurídica de taxa e devem obediência aos princípios constitucionais.

Hugo de Brito Machado esclarece:

*"Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo*

**RE 556.854 / AM**

Poder Público, sofra as limitações próprias dos tributos. O contribuinte estará seguro de que o valor dessa remuneração há de ser fixado por critérios definidos em lei. Terá, em síntese, as garantias estabelecidas na Constituição. Por outro lado, se a ordem jurídica não obriga a utilização do serviço público, posto que não proíbe o atendimento da correspondente necessidade por outro meio, então a cobrança da remuneração correspondente não ficará sujeita às restrições do sistema tributário. Pode ser fixada livremente pelo Poder Público, pois o seu pagamento resulta de simples conveniência do usuário do serviço" (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 24 ed. São Paulo: malheiros, 2004, p. 412, grifos nossos).

É certo que a União, os Estados e o Distrito Federal poderão instituir taxas, conforme autoriza o art. 145, inc. II da Constituição da República.

O princípio da legalidade insculpido no art. 150 da Constituição da República exige, no entanto, que taxas sejam instituídas por meio de lei:

*"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça"*

Quanto ao princípio da legalidade, Roque Antonio Carrazza ensina:

*"O princípio da legalidade teve sua intensidade reforçada, no campo tributário, pelo art. 150, 1, da CF. Graças a este dispositivo, a lei - e só ela - deve definir, de forma absolutamente minuciosa, os tipos tributários. Sem esta precisa tipificação de nada valem regulamentos, portarias, atos administrativos e outros atos normativos infralegais: por si sós, não têm a propriedade de criar ônus ou gravames para os contribuintes.*

*Incontroverso, pois, que a cobrança de qualquer tributo pela Fazenda Pública (nacional, estadual, municipal ou distrital) só poderá ser validamente operada se houver uma lei que a autorize, o princípio*

**RE 556.854 / AM**

*da legalidade é um limite intransponível à atuação do Fisco. O tributo subsume-se a esse princípio constitucional" (CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 244).*

E ainda a lição de Hugo de Brito machado:

*"o princípio da legalidade (art. 150, inc. 1), certamente o mais importante deles, impede que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios exijam tributos que não tenham sido estabelecidos por lei.*

*Só mediante lei são possíveis a criação e a majoração de tributo. Não mediante decreto, ou portaria, ou instrução normativa, ou qualquer ato normativo que não seja lei, em sentido próprio, restrito" (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 258).*

Assim, não poderia a Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei n. 288/1967, ter instituído, por meio de portarias, cobranças pela anuência aos pedidos de guias de importação de insumos e bens de capital, de desembaraço aduaneiro e pelo controle dos internamentos na Zona Franca de Manaus, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

O acórdão recorrido há de ser mantido.

De se registrar, ainda, que as exações aqui tratadas são atualmente cobradas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus por meio da Taxa de Serviços Administrativos - TSA, instituída pela Lei n. 9.960, de 28.1.2000, que, em seu art. 1º, dispõe:

*"Art. 1º É instituída a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição pela*



**RE 556.854 / AM**

*Superintendência da zona Franca de Manaus - Suframa."*

9. Assim, tenho como não recepcionado pela Constituição da República de 1988 o parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei n. 288/1967, sendo, portanto, inconstitucionais as Portarias que, a partir do início da vigência da Constituição de 1988, fixaram ou alteraram os valores cobrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, pelo que **voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário.**

30/06/2011

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854 AMAZONAS

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, qualquer coisa que se dissesse aqui seria redundante. A SUFRAMA realmente verifica as guias de importação e de internamento de insumos, o que envolve evidentemente a análise dos requisitos necessários para fruição desses benefícios. Na verdade, isso não é prestação de serviço público, mas exercício nítido de poder de polícia.

Mas ainda que assim não fosse, hoje não há mais a menor dúvida, porque essa norma citada pela Ministra Cármen Lúcia é taxativa, literal, claríssima. E aqui prevalece a máxima *in claris cessat interpretatio*.

O artigo 1º dispõe o seguinte:

*"Art. 1º É instituída a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa."*

Então, não pode ser instituído por portaria, porque é taxa, e deve obedecer ao princípio da legalidade.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Na espécie, não se tem a respaldar a cobrança um negócio jurídico.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É claro.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Quer dizer, o caráter voluntário não se faz presente. Ao contrário, quem deseja utilizar o espaço terá que satisfazer o valor.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Tem que pagar. E não pode ter a mesma base de cálculo do imposto de importação.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Se Vossa

**RE 556.854 / AM**

Excelência me permite, Ministro Marco Aurélio, não é quem deseja - claro que Vossa Excelência enfatizou esse aspecto da não voluntariedade. Na verdade, o usuário precisa desse serviço, pois ele tem que internalizar os bens. Então, ele está compelido a usar.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Eu costumo dizer que a expressão "tem de", para mim, é definitiva.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Para entrar ali tem que usar.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Perdoe-me a intervenção, Ministro.

**30/06/2011**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854 AMAZONAS**

**DEBATE**

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO** - Senhor Presidente, só tenho dúvida - quero cumprimentar também a Relatora pelo belo voto - se a atividade da Suframa caracteriza prestação de serviço público ou atividade inserida no poder de polícia. Mas aí justificaria, também, a imposição de taxa. Teria caráter de tributo.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - O acórdão recorrido, Ministro, falou o tempo todo - e eu me mantive no enquadramento do acórdão recorrido - em poder de polícia, como foi decidido. E, de todo o jeito, geraria, como dizia Geraldo Ataliba...

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO** - Sem dúvida. Cairia sob a definição de tributo e, portanto, como tributo, sujeito às limitações do poder de tributar que a Constituição estabelece.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Ao princípio da legalidade.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO** - E um deles é o da legalidade.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 556.854**

PROCED. : AMAZONAS

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

RECTE.(S) : SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA

ADV.(A/S) : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

RECDO.(A/S) : GRADIENTE ELETRÔNICA S/A

ADV.(A/S) : RAYMUNDO NONATO BOTELHO DE NORONHA E OUTRO(A/S)

**Decisão:** A Turma, resolvendo questão de ordem, decidiu declinar da competência para o Plenário. Unânime. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. 1ª Turma, 17.5.2011.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, negou provimento ao recurso extraordinário. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Dias Toffoli e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pela recorrente, a Dra. Indira Ernesto Silva Quaresma, Procuradora Federal, e, pelo recorrido, o Dr. Raymundo Nonato Botelho de Noronha. Plenário, 30.06.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Luiz Fux.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu  
Secretário