

05/05/2016

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
957.650 AMAZONAS**

**RELATOR** : **MIN. TEORI ZAVASCKI**  
**RECTE.(S)** : SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE  
MANAUS-SUFRAMA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
**RECDO.(A/S)** : DROGARIAS SANTO REMEDIO LTDA.  
**ADV.(A/S)** : BRUNO GIOTTO GAVINHO FROTA  
**ADV.(A/S)** : PAULO VICTOR VIEIRA DA ROCHA

EMENTA: TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). COBRANÇA DA TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS, INSTITUÍDA PELO ART. 1º DA LEI 9.960/00. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. É inconstitucional o art. 1º da Lei 9.960/00, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos (TSA), por não definir de forma específica o fato gerador da exação.

2. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral do tema e a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux. Não se manifestaram os Ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber.

**ARE 957650 RG / AM**

Ministro TEORI ZAVASCKI  
Relator

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
957.650 AMAZONAS**

Decisão: 1. Trata-se de agravo contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto em ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária cumulada com repetição de indébito relativa à Taxa de Serviços Administrativos (TSA) cobrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Em primeira instância, os pedidos foram julgados procedentes para (a) declarar a inexistência de relação jurídico-obrigacional tributária entre a Autora (e sua filial) e a Ré em relação à obrigação de pagar a Taxa de Serviços Administrativos TSA quando da importação de mercadorias estrangeiras, bem como quando do internamento de mercadorias nacionais (fls. 175/176); (b) condenar a SUFRAMA a restituir à Autora o que foi recolhido indevidamente a título de TSA no quinquênio anterior à propositura da ação (...) (fl. 176). O Tribunal Regional Federal da 1ª Região negou provimento à apelação da SUFRAMA e à remessa necessária, com base em precedente proferido por sua Corte Especial em arguição de inconstitucionalidade cuja ementa é a seguinte (fls. 245/246):

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE TRIBUTÁRIO TAXA NATUREZA JURÍDICA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 145, II CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ART. 77, CAPUT SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS-SUFRAMA TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS-TSA LEI N. 9.960/2000, ART. 1º FATO GERADOR ATUAÇÃO ESTATAL PRÓPRIA DO PODER DE POLÍCIA OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL INEXISTÊNCIA DE DEFINIÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

Arguição de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 9.960/2000, que instituiu a Taxa de Serviços

**ARE 957650 RG / AM**

Administrativos TSA.

1. Taxa é tributo e, sendo tributo, seu fato gerador ocorre, conforme estabelecido no art. 145, II, da Constituição Federal, 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 a sua disposição, definição que se repete, com mínima variação terminológica, no art. 77, caput, do Código Tributário Nacional.

2. O art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos - TSA a favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus-SUFRAMA, limita-se a repetir, como fato gerador da aludida taxa, a definição abstrata do seu objeto conforme descrito no art. 145, II, da Constituição Federal, deixando de definir, concretamente, qual atuação estatal própria do exercício do poder de polícia ou qual serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, seria passível de taxação.

3. Carecendo de definição legal prestação de serviço público, específica e divisível, em que incidiria a Taxa de Serviços Administrativos-TSA, é inconstitucional o art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que a instituía.

4. Inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.960/2000 reconhecida. (AP 0005632-98.2007.4.01.3200, INAMS 2007.32.00.005694-7/AM, rel. Desembargador Federal Catão Alves, Corte Especial, e-DJF1 de 18/9/2012, p. 6)

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

No recurso extraordinário, a parte recorrente

**ARE 957650 RG / AM**

sustenta, preliminarmente, a existência de repercussão geral da matéria, conforme estabelece o art. 543-A, § 2º, do CPC/1973, porquanto relevante do ponto de vista jurídico e econômico.

Aponta ofensa aos arts. 145, II e § 2º, e 150, I, pois (a) no período posterior à edição da Lei 9.960/00, a cobrança da TSA não viola o princípio da legalidade; (b) todos os elementos constitutivos da obrigação tributária foram devidamente delineados pelo art. 1º da Lei n. 9.960/00 (fl. 289); (c) a referida taxa é exigível em razão do exercício regular do poder de polícia e da prestação de serviços públicos específicos e divisíveis pela autarquia (fl. 291); (d) não é necessário que a norma tributária especifique quais serviços e atividades ensejam a cobrança da taxa, bastando a indicação de que integrem aquele feixe de competências atribuídas à SUFRAMA no Decreto-Lei n. 288/67, consubstanciadas expressamente nas rubricas constantes em cada um dos Anexos I a VI da Lei n. 9960/2000, que enunciam o fato gerador da exação (fl. 293).

Sustenta, ademais, que, como a SUFRAMA, na administração da Zona Franca de Manaus, tem função de exercer a aprovação, acompanhamento, avaliação e controle dos projetos técnico-econômicos das empresas instaladas na área incentivada, sejam eles comerciais ou industriais, é legítimo e razoável que o valor da taxa varie em razão do valor que traduza mais de perto o volume da atividade econômica da empresa (fls. 299/300). Requer, por fim, o provimento do recurso extraordinário.

Em contrarrazões, a parte recorrida postula o desprovimento do recurso.

**ARE 957650 RG / AM**

2. As instâncias de origem acolheram a pretensão da parte autora, afastando a exigibilidade de exação denominada Taxa de Serviços Administrativos (TSA), cobrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em razão do exercício do poder de polícia. A TSA foi inicialmente instituída por diversas portarias editadas pela SUFRAMA com base no parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei 288/67, cujo teor é o seguinte:

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 este artigo serão fixadas pelo Superintendente depois de aprovadas pelo Conselho Técnico.

Posteriormente, a TSA passou a ter previsão legal específica na Lei 9.960/00, que dispôs, em seu art. 1º:

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.

Nesta demanda, ajuizada em 5/12/2013, a parte autora pretende a declaração de inexistência de relação jurídico-tributária com a SUFRAMA, além de postular a restituição dos valores indevidamente cobrados a

**ARE 957650 RG / AM**

título de TSA nos 5 (cinco) anos anteriores ao ajuizamento da ação. A demanda diz respeito, portanto, apenas a tributos cujos fatos geradores ocorreram na vigência da Lei 9.960/00.

3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 556.854 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 11/10/2011), analisou a constitucionalidade da TSA no período anterior à vigência da Lei 9.960/00, declarando não recepcionado pela CF/88 o parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei 288/67. Na ocasião, o Pleno assentou que a TSA tem natureza jurídica de taxa, e não de preço público, de modo que 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.

Observou-se, contudo, 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 (...). Portanto, a declaração de inconstitucionalidade da TSA, levada a efeito quando do julgamento do RE 556.854, não abrangeu a Lei 9.960/00.

4. Não obstante, a Corte Especial do TRF1 declarou a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 9.960/00, consignando o seguinte (AP 0005632-98.2007.4.01.3200, INAMS 2007.32.00.005694-7/AM, rel. Desembargador

**ARE 957650 RG / AM**

Federal Catão Alves, Corte Especial, e-DJF1 de 18/9/2012, p. 6):

1 - Consoante regra inserta no art. 78 do Código Tributário Nacional, Poder de Polícia é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

2 - Outro não é o ensinamento da doutrina:

A Constituição autoriza a percepção de taxas, em primeiro lugar, como contrapartida do poder de polícia. Conceitua-se este, conforme a lição de Cretella Júnior, como a faculdade discricionária da Administração de limitar as liberdades individuais em prol do interesse coletivo (Direito Administrativo do Brasil, v.4, pág. 54).

No exercício do poder de polícia, o Estado autoriza, controla e fiscaliza a atividade particular, exatamente porque esta sempre concerne ao interesse comum (eventualmente). Toda vez que o Estado autoriza, controla ou fiscaliza, pode ele receber taxa como retribuição pelo serviço que presta, pois, se com isto beneficia a comunidade, também proporciona ao indivíduo vantagens específicas.

Igualmente, pode ser cobrada(sic) taxa de quem utilizar serviço público, de benefício individualizável. Nem sempre o serviço público é

**ARE 957650 RG / AM**

divisível. Não é da melhor lógica dizer que o serviço de esgoto, por exemplo(sic), é divisível. Mas, para que se cobre taxa, é imprescindível que o serviço traga um benefício para o indivíduo que deverá pagá-la: um benefício determinado (...). Entretanto, pode ser cobrada(sic) taxa mesmo que o indivíduo não use do serviço, desde que o mesmo tenha sido colocado a sua disposição. Ou, como reza o texto, desde que tenha ele a utilização potencial de serviço público específico. (Manoel Gonçalves Ferreira Filho - Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. 2, Ed. Saraiva, 2º ed., págs. 97/98.)

3 - A Taxa de Serviços Administrativos TSA discutida foi instituída pelo art. 1º da Lei nº 9.960/2000:

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.

4 - Verifica-se, pela análise do dispositivo legal em comento, que o legislador estabeleceu como fato gerador da Taxa de Serviços Administrativos-TSA, textualmente, 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. (Grifei.)

5 - Prescrevem, respectivamente, os arts. 145, II, da Constituição Federal, e 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional:

**ARE 957650 RG / AM**

(...)

6 - Nota-se, também, pela simples leitura do dispositivo constitucional em comento, que taxa é tributo e, sendo tributo, seu fato gerador ocorre, literalmente, 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 a sua disposição, definição que se repete, com mínima variação terminológica, no aludido art. 77, caput, do Código Tributário Nacional.

7 - Observa-se, ainda, pelo cotejo dos arts. 145, II, da Constituição Federal, que autoriza instituição de taxa, e 1º da Lei nº 9.960/2000, que instituiu a aludida Taxa de Serviços Administrativos-TSA, que o dispositivo legal limita-se a repetir, como fato gerador do aludido tributo, a definição abstrata do seu objeto, conforme descrita no dispositivo constitucional, deixando de definir, concretamente, qual atuação estatal própria do exercício do Poder de Polícia ou qual serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição, seria passível de taxação, pormenor que a torna inconstitucional.

8 - Ora, se o Supremo Tribunal Federal, em sucessivos julgamentos, decidiu pela inconstitucionalidade de taxas que tinham como fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, maior razão existe para declaração de inconstitucionalidade quando não há definição, sequer, da prestação ou prestações de serviço público em que incidiria a Taxa de Serviços Administrativos TSA:

EMENTA: I. IPTU: progressividade: L. 691/84 do Município do Rio de Janeiro: não recebimento pela nova

**ARE 957650 RG / AM**

ordem constitucional (CF/1988), conforme entendimento do STF firmado a partir do julgamento do RE 153.771, Pleno, 20.11.96, Moreira Alves (Súmula 668-STF); declaração de inconstitucionalidade que surte efeitos a partir da promulgação da Constituição Federal: inviabilidade da concessão de efeitos ex nunc, no caso: precedentes. II. IPTU: leis do Município do Rio de Janeiro que alteraram o art. 67 do CTM, mantendo, contudo, a sistemática de alíquotas progressivas vedada pela Constituição: possibilidade do exame da sua legitimidade constitucional, inclusive por decisão individual, nos termos do art. 557 C. Pr. Civil. III. Taxa de limpeza pública e coleta de lixo instituída pelo Município do Rio de Janeiro: inconstitucionalidade, conforme a jurisprudência do STF (v.g. EDvRE 256.588, Pleno, Ellen Gracie, DJ 19.3.2003, RE 249.070, 1ª T., Ilmar Galvão, DJ 17.12.1999). IV. Taxa de iluminação pública - caso anterior à EC 39/2002 - ilegitimidade por ter como fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte: precedente (RE 233.332, Galvão, Plenário, DJ 14.5.99); Súmula 670/STF. V. Agravo regimental manifestamente infundado: condenação do agravante ao pagamento de multa, nos termos do art. 557, § 2º, C. Pr. Civil. (AgRAI nº 470.575/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, Unânime, DJ de 09/3/2007, pág. 038.)

9 - Finalmente, carecendo de definição legal prestação de serviço público, específica e divisível, sobre a qual incidiria a Taxa de Serviços Administrativos TSA, é inconstitucional o art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que a instituíra.

Pelo exposto, declaro inconstitucional o art.

**ARE 957650 RG / AM**

1º da Lei nº 9.960/2000.

O julgado supracitado amolda-se à jurisprudência desta Corte, tendo, inclusive, sido mantido por decisão monocrática da lavra da Ministra Rosa Weber (ARE 947.263, DJe de 10/3/2016, trânsito em julgado em 29/3/2016).

Ambas as Turmas do STF têm se manifestado no sentido de que a edição da Lei 9.960/00 não expurgou o vício de inconstitucionalidade presente na TSA, porquanto não especificado o fato gerador da exação pelo referido diploma legal. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS PAGA À SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS SUFRAMA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DO FATO GERADOR NA LEI. IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO MEDIANTE PORTARIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 879.154-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 17/6/2015)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. SUFRAMA. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS. LEI 9.960/2000. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. INSTITUIÇÃO DO FATO GERADOR POR ATO INFRALEGAL.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido da não recepção do Decreto-Lei 288/67 pela Constituição Federal, uma vez que aquele autoriza a Superintendência da Zona Franca de Manaus a instituir taxas por meio de portaria, tendo em vista que contraria o princípio da legalidade. Precedentes.

2. Verifica-se que não se tornou exigível a Taxa de Serviços Administrativos, com o advento da Lei

**ARE 957650 RG / AM**

9.960/2000, porquanto o Tribunal de origem assentou que não houve a satisfação do princípio da legalidade tributária, dado que não há definição, por lei formal, do fato gerador da referida espécie tributária. Precedentes: RE 876637 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 06.08.2015; e RE 879154 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe 17.06.2015.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 916.809-AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, DJe de 17/2/2016)

E ainda: ARE 923.834-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 18/12/2015.

Assim, reafirma-se, com os efeitos da repercussão geral, a orientação de que é inconstitucional o art. 1º da Lei 9.960/00, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos, por não definir de forma específica o fato gerador da exação.

5. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada e pela reafirmação da jurisprudência sobre a matéria, conhecendo do agravo para negar provimento ao recurso extraordinário.

Brasília, 15 de abril de 2016.

Ministro Teori Zavascki

Relator

Documento assinado digitalmente

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
957.650 AMAZONAS**

**PRONUNCIAMENTO**

**AGRAVO – CONHECIMENTO E  
DESPROVIMENTO.**

**TAXA DE SERVIÇOS  
ADMINISTRATIVOS – TSA – ZONA  
FRANCA DE MANAUS – SUFRAMA –  
INCONSTITUCIONALIDADE  
DECLARADA NA ORIGEM –  
REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA.**

**PLENÁRIO VIRTUAL – ALCANCE.**

1. A assessora Dra. Juliana Gonçalves Guimarães prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário com agravo nº 957.650/AM, relator ministro Teori Zavascki, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 15 de abril de 2016. As peças processuais somente foram liberadas no dia 19 seguinte.

A Oitava Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região desproveu a apelação e o reexame necessário, mantendo a íntegra da sentença mediante a qual declarada a inexistência de relação jurídico-tributária entre as partes e condenada a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa a restituir os valores recolhidos a título de Taxa de Serviços Administrativos – TSA, respeitada a prescrição quinquenal.

**ARE 957650 RG / AM**

Consignou que a Corte Especial do Tribunal assentou a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 9.960/2000, porquanto a redação do dispositivo limitou-se a reproduzir a definição abstrata do objeto de taxas, nos termos do artigo 145, inciso II, da Lei Fundamental, sem definir concretamente o fato gerador da TSA. Observou restringir-se a controvérsia, no caso, à ausência de definição legal da prestação de serviços públicos sobre a qual incidiria a TSA.

Os embargos de declaração foram desprovidos.

No extraordinário, protocolado com alegada base nas alíneas “a” e “b” do permissivo constitucional, a recorrente argui transgressão aos artigos 145, inciso II e § 2º, e 150, inciso I, da Carta da República. Sustenta a constitucionalidade da TSA após o advento da Lei nº 9.960/2000, considerada a instituição da taxa por lei específica, atendendo ao princípio da legalidade tributária. Saliencia veicular o artigo 1º da mencionada lei todos os elementos constitutivos da obrigação tributária relativa à TSA, destacando a previsão do fato gerador, consubstanciado no exercício regular do poder de polícia e na prestação de serviços públicos específicos e divisíveis pela autarquia. Assevera a desnecessidade de especificação, na norma tributária, dos serviços e atividades realizados pela Suframa a ensejarem a incidência da taxa, sendo suficiente a indicação, constante dos Anexos I a VI da Lei nº 9.960/2000, de integrarem o conjunto de competências atribuídas à autarquia por meio do Decreto-Lei nº 288/1967.

Aduz não implicar a TSA ofensa ao preceito constitucional que veda a possibilidade de taxas possuírem base de cálculo própria de impostos, pois seria legítima, no sistema tributário brasileiro, a presença de taxas instituídas como tributos fixos, descabendo a alusão aos conceitos de base de cálculo ou alíquota, ante a prévia determinação legal do valor a ser pago.

**ARE 957650 RG / AM**

Sob o ângulo da repercussão geral, assinala que a matéria veiculada no recurso ultrapassa os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante do ponto de vista jurídico e econômico. Aponta o efeito multiplicador. Realça a transcendência da questão em razão de o Tribunal de origem haver declarado a inconstitucionalidade de dispositivo de lei cuja validade ainda não foi submetida ao exame do Supremo.

A recorrida, nas contrarrazões, consigna ter este Tribunal, no julgamento do recurso extraordinário nº 556.854/AM, consignado a não recepção do Decreto-Lei nº 288/1967 pela Constituição de 1988. Ressalta a contrariedade da TSA em relação ao princípio da legalidade estrita, anotando haver o legislador apenas repetido o conceito constitucional de taxa no artigo 1º da Lei nº 9.960/2000. Afirma a exigência de a obrigação tributária estar integralmente prevista em lei, sendo impossíveis delegações. Enfatiza não estar especificado o fato gerador da TSA em nenhum dos diplomas citados pela recorrente.

Observa consubstanciar exercício do poder de polícia a realização do procedimento de internamento de mercadorias. Salieta não se enquadrar a referida atividade no que disciplinado no artigo 78 do Código Tributário Nacional, motivo pelo qual não teria a União competência para instituir a TSA. Alega possuir o procedimento efeitos confiscatórios, em afronta ao princípio da razoabilidade.

Assevera não ser a TSA tributo fixo, considerada a variação do montante devido de acordo com faixas progressivas do custo das mercadorias. Diz que os Anexos à Lei nº 9.960/2000 revelam que o valor da operação funciona como base de cálculo da TSA, da mesma forma que ocorre com a relativa ao Imposto sobre a Importação e ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias, a evidenciar agressão à norma proibitiva da utilização de base de cálculo própria de impostos para conformar a de taxas. Argumenta que o uso da capacidade

**ARE 957650 RG / AM**

contributiva como critério para fixação do crédito tributário demonstra não deter a TSA caráter contraprestacional.

O extraordinário não foi admitido na origem. Seguiu-se a interposição de agravo, no qual se defende a sequência do recurso. Foi apresentada contraminuta.

Eis o pronunciamento do ministro Teori Zavascki, no sentido da reafirmação da jurisprudência do Supremo:

Decisão: 1. Trata-se de agravo contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto em ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária cumulada com repetição de indébito relativa à Taxa de Serviços Administrativos (TSA) cobrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Em primeira instância, os pedidos foram julgados procedentes para (a) declarar a inexistência de relação jurídico-obrigacional tributária entre a Autora (e sua filial) e a Ré em relação à obrigação de pagar a Taxa de Serviços Administrativo-TSA quando da importação de mercadorias estrangeiras, bem como quando do internamento de mercadorias nacionais (fls. 175/176); (b) condenar a SUFRAMA a restituir à Autora o que foi recolhido indevidamente a título de TSA no quinquênio anterior à propositura da ação (...) (fl. 176). O Tribunal Regional Federal da 1ª Região negou provimento à apelação da SUFRAMA e à remessa necessária, com base em precedente proferido por sua Corte Especial em arguição de inconstitucionalidade cuja ementa é a seguinte (fls. 245/246):

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
TRIBUTÁRIO TAXA NATUREZA JURÍDICA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 145, II CÓDIGO  
TRIBUTÁRIO NACIONAL, ART. 77, CAPUT

**ARE 957650 RG / AM**

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS-SUFRAMA TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS-TSA LEI N. 9.960/2000, ART. 1º FATO GERADOR ATUAÇÃO ESTATAL PRÓPRIA DO PODER DE POLÍCIA OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL INEXISTÊNCIA DE DEFINIÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

Arguição de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 9.960/2000, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos-TSA.

1. Taxa é tributo e, sendo tributo, seu fato gerador ocorre, conforme estabelecido no art. 145, II, da Constituição Federal, 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 a sua disposição, definição que se repete, com mínima variação terminológica, no art. 77, caput, do Código Tributário Nacional.

2. O art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos - TSA a favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus-SUFRAMA, limita-se a repetir, como fato gerador da aludida taxa, a definição abstrata do seu objeto conforme descrito no art. 145, II, da Constituição Federal, deixando de definir, concretamente, qual atuação estatal própria do exercício do poder de polícia ou qual serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, seria passível de taxação.

3. Carecendo de definição legal prestação de serviço público, específica e divisível, em que incidiria a Taxa de Serviços Administrativos-TSA, é inconstitucional o art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que a instituirá.

4. Inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.960/2000 reconhecida. (AP 0005632-98.2007.4.01.3200, INAMS 2007.32.00.005694-7/AM, rel. Desembargador

**ARE 957650 RG / AM**

Federal Catão Alves, Corte Especial, e-DJF1 de 18/9/2012, p. 6)

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

No recurso extraordinário, a parte recorrente sustenta, preliminarmente, a existência de repercussão geral da matéria, conforme estabelece o art. 543-A, § 2º, do CPC/1973, porquanto relevante do ponto de vista jurídico e econômico.

Aponta ofensa aos arts. 145, II e § 2º, e 150, I, pois (a) no período posterior à edição da Lei 9.960/00, a cobrança da TSA não viola o princípio da legalidade; (b) todos os elementos constitutivos da obrigação tributária foram devidamente delineados pelo art. 1º da Lei n. 9.960/00 (fl. 289); (c) a referida taxa é exigível em razão do exercício regular do poder de polícia e da prestação de serviços públicos específicos e divisíveis pela autarquia (fl. 291); (d) não é necessário que a norma tributária especifique quais serviços e atividades ensejam a cobrança da taxa, bastando a indicação de que integrem aquele feixe de competências atribuídas à SUFRAMA no Decreto-Lei n. 288/67, consubstanciadas expressamente nas rubricas constantes em cada um dos Anexos I a VI da Lei n. 9960/2000, que enunciam o fato gerador da exação (fl. 293).

Sustenta, ademais, que, como a SUFRAMA, na administração da Zona Franca de Manaus, tem função de exercer a aprovação, acompanhamento, avaliação e controle dos projetos técnico-econômicos das empresas instaladas na área incentivada, sejam eles comerciais ou industriais, é legítimo e razoável que o valor da taxa varie em razão do valor que traduza mais de perto o volume da atividade econômica da empresa (fls. 299/300). Requer, por fim, o provimento do recurso extraordinário.

Em contrarrazões, a parte recorrida postula o desprovimento do recurso.

**ARE 957650 RG / AM**

2. As instâncias de origem acolheram a pretensão da parte autora, afastando a exigibilidade de exação denominada Taxa de Serviços Administrativos (TSA), cobrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em razão do exercício do poder de polícia. A TSA foi inicialmente instituída por diversas portarias editadas pela SUFRAMA com base no parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei 288/67, cujo teor é o seguinte:

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.

Posteriormente, a TSA passou a ter previsão legal específica na Lei 9.960/00, que dispôs, em seu art. 1º:

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.

Nesta demanda, ajuizada em 5/12/2013, a parte autora pretende a declaração de inexistência de relação jurídico-tributária com a SUFRAMA, além de postular a restituição dos valores indevidamente cobrados a título de TSA nos 5 (cinco) anos anteriores ao ajuizamento da ação. A demanda diz respeito, portanto, apenas a tributos cujos fatos geradores ocorreram na vigência da Lei 9.960/00.

**ARE 957650 RG / AM**

3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 556.854 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 11/10/2011), analisou a constitucionalidade da TSA no período anterior à vigência da Lei 9.960/00, declarando não recepcionado pela CF/88 o parágrafo único do art. 24 do Decreto-Lei 288/67. Na ocasião, o Pleno assentou que a TSA tem natureza jurídica de taxa, e não de preço público, de modo que 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.

Observou-se, contudo, 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 (...). Portanto, a declaração de inconstitucionalidade da TSA, levada a efeito quando do julgamento do RE 556.854, não abrangeu a Lei 9.960/00.

4. Não obstante, a Corte Especial do TRF1 declarou a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 9.960/00, consignando o seguinte (AP 0005632-98.2007.4.01.3200, INAMS 2007.32.00.005694-7/AM, rel. Desembargador Federal Catão Alves, Corte Especial, e-DJF1 de 18/9/2012, p. 6):

1 - Consoante regra inserta no art. 78 do Código Tributário Nacional, Poder de Polícia é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público

**ARE 957650 RG / AM**

concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

2 - Outro não é o ensinamento da doutrina:

A Constituição autoriza a percepção de taxas, em primeiro lugar, como contrapartida do poder de polícia. Conceitua-se este, conforme a lição de Cretella Júnior, como a faculdade discricionária da Administração de limitar as liberdades individuais em prol do interesse coletivo (Direito Administrativo do Brasil, v.4, pág. 54).

No exercício do poder de polícia, o Estado autoriza, controla e fiscaliza a atividade particular, exatamente porque esta sempre concerne ao interesse comum (eventualmente). Toda vez que o Estado autoriza, controla ou fiscaliza, pode ele receber taxa como retribuição pelo serviço que presta, pois, se com isto beneficia a comunidade, também proporciona ao indivíduo vantagens específicas.

Igualmente, pode ser cobrada(sic) taxa de quem utilizar serviço público, de benefício individualizável. Nem sempre o serviço público é divisível. Não é da melhor lógica dizer que o serviço de esgoto, por exemplo(sic), é divisível. Mas, para que se cobre taxa, é imprescindível que o serviço traga um benefício para o indivíduo que deverá pagá-la: um benefício determinado (...). Entretanto, pode ser cobrada(sic) taxa mesmo que o indivíduo não use do serviço, desde que o mesmo tenha sido colocado a sua disposição. Ou, como reza o texto, desde que tenha ele a utilização potencial de serviço público específico. (Manoel Gonçalves Ferreira Filho - Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. 2, Ed. Saraiva, 2º ed., págs. 97/98.)

3 - A Taxa de Serviços Administrativos TSA discutida

**ARE 957650 RG / AM**

foi instituída pelo art. 1º da Lei nº 9.960/2000:

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.

4 - Verifica-se, pela análise do dispositivo legal em comento, que o legislador estabeleceu como fato gerador da Taxa de Serviços Administrativos-TSA, textualmente, 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. (Grifei.)

5 - Prescrevem, respectivamente, os arts. 145, II, da Constituição Federal, e 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional:

(...)

6 - Nota-se, também, pela simples leitura do dispositivo constitucional em comento, que taxa é tributo e, sendo tributo, seu fato gerador ocorre, literalmente, 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 a sua disposição, definição que se repete, com mínima variação terminológica, no aludido art. 77, caput, do Código Tributário Nacional.

7 - Observa-se, ainda, pelo cotejo dos arts. 145, II, da Constituição Federal, que autoriza instituição de taxa, e 1º da Lei nº 9.960/2000, que instituiu a aludida Taxa de Serviços Administrativos-TSA, que o dispositivo legal limita-se a repetir, como fato gerador do aludido tributo, a definição abstrata do seu objeto, conforme descrita no dispositivo constitucional, deixando de definir, concretamente, qual atuação estatal própria do exercício

**ARE 957650 RG / AM**

do Poder de Polícia ou qual serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição, seria passível de taxaço, pormenor que a torna inconstitucional.

8 - Ora, se o Supremo Tribunal Federal, em sucessivos julgamentos, decidiu pela inconstitucionalidade de taxas que tinham como fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, maior razão existe para declaração de inconstitucionalidade quando não há definição, sequer, da prestação ou prestações de serviço público em que incidiria a Taxa de Serviços Administrativos-TSA:

EMENTA: I. IPTU: progressividade: L. 691/84 do Município do Rio de Janeiro: não recebimento pela nova ordem constitucional (CF/1988), conforme entendimento do STF firmado a partir do julgamento do RE 153.771, Pleno, 20.11.96, Moreira Alves (Súmula 668-STF); declaração de inconstitucionalidade que surte efeitos a partir da promulgação da Constituição Federal: inviabilidade da concessão de efeitos ex nunc, no caso: precedentes. II. IPTU: leis do Município do Rio de Janeiro que alteraram o art. 67 do CTM, mantendo, contudo, a sistemática de alíquotas progressivas vedada pela Constituição: possibilidade do exame da sua legitimidade constitucional, inclusive por decisão individual, nos termos do art. 557 C. Pr. Civil. III. Taxa de limpeza pública e coleta de lixo instituída pelo Município do Rio de Janeiro: inconstitucionalidade, conforme a jurisprudência do STF (v.g. EDvRE 256.588, Pleno, Ellen Gracie, DJ 19.3.2003, RE 249.070, 1ª T., Ilmar Galvão, DJ 17.12.1999). IV. Taxa de iluminação pública - caso anterior à EC 39/2002 - ilegitimidade por ter como fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte: precedente (RE 233.332, Galvão, Plenário, DJ 14.5.99);

**ARE 957650 RG / AM**

Súmula 670/STF. V. Agravo regimental manifestamente infundado: condenação do agravante ao pagamento de multa, nos termos do art. 557, § 2º, C. Pr. Civil. (AgRAI nº 470.575/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, Unânime, DJ de 09/3/2007, pág. 038.)

9 - Finalmente, carecendo de definição legal prestação de serviço público, específica e divisível, sobre a qual incidiria a Taxa de Serviços Administrativos-TSA, é inconstitucional o art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que a instituiria.

Pelo exposto, declaro inconstitucional o art. 1º da Lei nº 9.960/2000.

O julgado supracitado amolda-se à jurisprudência desta Corte, tendo, inclusive, sido mantido por decisão monocrática da lavra da Ministra Rosa Weber (ARE 947.263, DJe de 10/3/2016, trânsito em julgado em 29/3/2016).

Ambas as Turmas do STF têm se manifestado no sentido de que a edição da Lei 9.960/00 não expurgou o vício de inconstitucionalidade presente na TSA, porquanto não especificado o fato gerador da exação pelo referido diploma legal. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS PAGA À SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS SUFRAMA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DO FATO GERADOR NA LEI. IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO MEDIANTE PORTARIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 879.154-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 17/6/2015)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO.

**ARE 957650 RG / AM**

SUFRAMA. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS. LEI 9.960/2000. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. INSTITUIÇÃO DO FATO GERADOR POR ATO INFRALEGAL.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido da não recepção do Decreto-Lei 288/67 pela Constituição Federal, uma vez que aquele autoriza a Superintendência da Zona Franca de Manaus a instituir taxas por meio de portaria, tendo em vista que contraria o princípio da legalidade. Precedentes.

2. Verifica-se que não se tornou exigível a Taxa de Serviços Administrativos, com o advento da Lei 9.960/2000, porquanto o Tribunal de origem assentou que não houve a satisfação do princípio da legalidade tributária, dado que não há definição, por lei formal, do fato gerador da referida espécie tributária. Precedentes: RE 876637 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 06.08.2015; e RE 879154 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe 17.06.2015.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 916.809-AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, DJe de 17/2/2016)

E ainda: ARE 923.834-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 18/12/2015.

Assim, reafirma-se, com os efeitos da repercussão geral, a orientação de que é inconstitucional o art. 1º da Lei 9.960/00, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos, por não definir de forma específica o fato gerador da exação.

5. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada e pela reafirmação da jurisprudência sobre a matéria, conhecendo do agravo para negar provimento ao recurso extraordinário.

**ARE 957650 RG / AM**

Brasília, 15 de abril de 2016.

Ministro Teori Zavascki

Relator

Documento assinado digitalmente

2. Inicialmente, observem a organicidade do Direito. Recurso comporta duas fases bases, no âmbito da apreciação: a do conhecimento e a do provimento. Conforme fecho da manifestação do Relator, o agravo visando a subida do extraordinário foi apenas conhecido. No mais, o tema de fundo possui repercussão geral. Há de definir-se, sob tal ângulo, a constitucionalidade ou não da Taxa de Serviços Administrativos – TSA da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa. O Plenário Virtual não tem como objetivo o julgamento de mérito do extraordinário.

3. Pronuncio-me no sentido da configuração da repercussão geral da matéria em debate.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente, inclusive quanto a processos que, no Gabinete, aguardem exame.

5. Publiquem.

Brasília – residência –, 26 de abril de 2016.

Ministro MARCO AURÉLIO