



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**

FÚLVIO OLIVEIRA PAIVA

**DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA E A INCONSTITUCIONALIDADE
DA COBRANÇA DA TAXA DE EMISSÃO DE PASSAPORTE COMUM PARA
BRASILEIROS**

**FORTALEZA
2013**

FÚLVIO OLIVEIRA PAIVA

DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA E A INCONSTITUCIONALIDADE DA
COBRANÇA DA TAXA DE EMISSÃO DE PASSAPORTE COMUM PARA BRASILEIROS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito. Área de Concentração: Direito Tributário

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado
Segundo.

FORTALEZA
2013

FÚLVIO OLIVEIRA PAIVA

DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA E A INCONSTITUCIONALIDADE DA
COBRANÇA DA TAXA DE EMISSÃO DE PASSAPORTE COMUM PARA BRASILEIROS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito. Área de Concentração: Direito Tributário.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Raul Carneiro Nepomuceno
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- P142p Paiva, Fúlvio Oliveira.
Do princípio da legalidade tributária e a inconstitucionalidade da cobrança da taxa de emissão de
passaporte comum para brasileiros / Fúlvio Oliveira Paiva. – 2013.
76 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito,
Fortaleza, 2013.
Área de Concentração: Direito Tributário.
Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.
1. Impostos - Brasil. 2. Legalidade (Direito) - Brasil. 3. Direito tributário - Brasil. 4. Passaportes –
Taxas – Brasil. I. Machado Segundo, Hugo de Brito (orient.). II. Universidade Federal do Ceará –
Graduação em Direito. III. Título.

Aos meus pais, Edilson e Iurene.

A todos os Mestres da Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, minha mãe Iurene e meu pai Edilson, que, além de afeto, carinho e incentivo, seja com palavras doces ou com um abraço reconfortante, batalharam, todos os dias, para que, hoje, aqui eu esteja, concluindo meu curso de Direito na Universidade Federal do Ceará. Sem eles, nada seria possível. Representam, sem sombra de dúvidas, aquilo mais importante em minha vida. A meu pai agradeço, por sempre fazer de tudo para me ajudar, lutando todos os dias para me auxiliar, em tudo. À minha mãe, exemplo de mulher forte e dedicada, sempre com amor e apoio para me oferecer.

Aos meus irmãos, Samila e Felipe, queridos irmãos mais velhos, são para mim exemplos de pessoas. À minha irmã Samila, sempre presente, em todas as horas. Ao meu irmão Felipe, além de ser meu irmão mais velho, foi, em minha infância, também, um segundo pai, dando-me conselhos, ensinamentos valiosos para que eu me tornasse quem sou.

À minha amada namorada, Jéssica, de quem tenho muito orgulho de ser namorado, uma das pessoas mais inteligentes que conheço, e que, além de dedicada companheira, é minha amiga de classe, com quem tenho a imensa felicidade de compartilhar todos esses ótimos momentos de minha vida.

Aos meus velhos amigos, Nathan, André, Luís Carlos, Carlos, Antônio César, cuja amizade mantemos desde o colégio. Com eles, a frase “amigo para todas as horas” me foi compreendida.

À minha amiga Milena, que representa uma amiga-irmã. Estudamos na mesma sala do colégio, e compartilhamos da mesma felicidade ao ingressar na Faculdade de Direito-UFC.

À minha turma de faculdade, GAF, de excelentes amigos e, com certeza, de futuros brilhantes colegas de profissão, que tive o imenso prazer de passar cinco anos juntos, e cuja amizade levarei para toda minha vida.

Ao meu time G.A.F., Dhiego, Roberto, Elano, Luís Eduardo, Rafael Fradique, Rafael Brasil, Levy, Paulo Henrique, Edberto, Caio, Lucas, Matheus, Leonardo, Cristiano, Neto, Pedro Henrique, Nathan Matias, que tenho a honra de jogar com esses bravos guerreiros.

A todos os mestres da Faculdade de Direito, que contribuíram para meu aprendizado, em especial à professora Denise Lucena, que despertou em mim o prazer pelo Direito Tributário, e que teve enorme contribuição para o tema deste trabalho monográfico, e ao professor Hugo

Segundo, meu orientador, sempre paciente e bastante solícito em me ajudar, fornecendo-me ensinamentos que, certamente, são de valor imensurável para minha formação acadêmica, e a quem devo compartilhar os méritos deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade analisar o princípio da legalidade tributária com o intuito de averiguar a base legal para a cobrança da taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros. Desde sua origem, o princípio da legalidade tributária representa uma limitação do poder de tributar do Estado e, por conseguinte, constitui uma garantia ao contribuinte, que só pode ter seu patrimônio atingido, de forma compulsória, se houver previsão, em lei, da instituição do tributo. Além da exigência de lei formal e material, exige-se, para a instituição da exação, a expressa caracterização dos elementos necessários para que se possa identificar o tributo, quais sejam fato gerador, sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota. A taxa, cujo fato gerador é representado pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, deve, assim como as demais espécies tributárias, respeito ao princípio da legalidade tributária. Sua cobrança somente é devida, portanto, se observados os princípios da reserva absoluta de lei e da tipicidade tributária. A taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros, exação cobrada quando da solicitação desse documento de viagem, junto ao Departamento de Polícia Federal, não possui, em sua base legal, todavia, os requisitos exigidos pelo princípio da legalidade tributária. Deste modo, o desrespeito a esse princípio culmina com a inconstitucionalidade dessa taxa.

Palavras-chave: Princípio da Legalidade Tributária. Taxa. Passaporte Comum Para Brasileiros.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the principle of legality within the tributary matter in order to ascertain the legal basis for the payment of the passport fee in the Brazilian legal system. Since its origin, the principle of legality represents a limitation of the taxing power of the State and, therefore, constitutes a guarantee to the taxpayer, who can only have its patrimony diminished if imposed by the legal institution of a tribute. Besides the requirement of procedural and substantive law, for the institution of the tribute, it is required the definition of the elements necessary for the identification of the tribute, which are taxable event, active subject, taxpayer, tax base and tax rate. The rate, whose taxable event consists on the regular exercise of “police power” or on the use, actual or potential, of specific and divisible public service, ought to respect the principle of legality. Therefore, the collection of the rate is only due in accordance with the principles of legality and typicality. The Brazilian passport fee, which consists on the exaction charged when the passport is requested to the Federal Police Department, does not have, in its legal basis, however, the requirements of the principle of legality. Thus, the disregard of this principle culminates with the unconstitutionality of this fee.

Keywords: Principle of Legality. Rate. Passport To Common Brazilians.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO DIREITO TRIBUTÁRIO	12
2.1 Princípios jurídicos.....	12
2.2 Origem teórica e desenvolvimento histórico do princípio da legalidade tributária	15
2.3 Princípio da legalidade tributária como limitação ao poder de tributar: proteção ao contribuinte.....	17
2.3.1 Princípios da reserva absoluta de lei e da tipicidade.....	19
2.3.2 Lei ordinária e lei complementar no Direito Tributário	22
2.3.3 Exceções ao princípio da legalidade tributária: resolução, decreto, convênio e medida provisória	23
3 TAXAS.....	26
3.1 Fato gerador	27
3.2 Taxa de polícia	29
3.3 Taxa de serviço	32
3.4 Base de cálculo das taxas: princípio da retributividade	34
3.5 Princípio da legalidade tributária e taxas	38
4 TAXA DE EMISSÃO DE PASSAPORTE COMUM	40
4.1 Fato gerador da taxa de emissão de passaporte comum.....	40
4.2 Taxa de emissão de passaporte comum e o princípio da retributividade	43
4.3 Procedimento junto à Polícia Federal.....	44
4.4 Base legal	46
4.4.1 Decreto nº 1.983/96.....	46
4.4.2 Portaria nº 98/11	49
4.4.3 Lei complementar nº 89/97.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
ANEXOS	60

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do estudo sobre o princípio da legalidade tributária, com viés à análise da inconstitucionalidade da cobrança de taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros.

O tema revela ser bastante interessante, tendo em vista a dúvida vigente se a cobrança desse tributo está, ou não, em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio, especialmente no que concerne ao princípio da legalidade tributária, instrumento de garantia ao cidadão contribuinte.

Para o estudo, inicialmente se faz a apreciação, do princípio da legalidade tributária. Para tanto, colaciona-se o conceito de princípio para alguns autores. Em seguida, mostra-se como e onde surgiu o princípio da legalidade tributária, além de tecer explanações acerca dos subprincípios daquele derivados – reserva absoluta de lei e tipicidade – para, por fim, situá-lo no ordenamento jurídico brasileiro, verificando sua importância no que diz respeito à sua função de limitar o poder estatal de cobrar tributo, com a exposição de textos normativos e doutrinários.

No capítulo subsequente, prossegue-se com o estudo dos elementos pertinentes ao tema central do trabalho. Assim, o segundo capítulo tem a finalidade de analisar a espécie tributária taxa. Seu fato gerador e sua submissão ao princípio da legalidade tributária são temas devidamente abordados nesse capítulo. Ademais, traz-se o estudo de mais um princípio, o da retributividade. Também, para a melhor compreensão, passagens de textos da doutrina são colacionadas para análise do assunto.

Por derradeiro, o terceiro capítulo reserva-se ao estudo da taxa de emissão de passaporte. No início desse capítulo, investiga-se o fato gerador da taxa de emissão desse documento de viagem, se se trata de serviço público específico e divisível ou se representa exercício regular do poder de polícia. Posteriormente, essa taxa é analisada, sucintamente, à luz do princípio da retributividade.

Ainda no último capítulo desta obra acadêmica, com esboço em dados oficiais previstos na legislação e no endereço eletrônico do Departamento de Polícia Federal, apresenta-se o procedimento necessário para o indivíduo obter o passaporte comum, mostrando o momento em que é devida a taxa.

Em um último momento, discorre-se acerca da base legal prevista no ordenamento pátrio para a taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros, com o intuito de desvendar se há algum ato normativo apto a instituir sua cobrança para, ao final do estudo, concluir pela inconstitucionalidade dessa exação.

2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO DIREITO TRIBUTÁRIO

Inicialmente, faz-se necessária uma abordagem acerca do que vem a ser princípio, mostrando diversas concepções trazidas pela doutrina, distinguindo-o de regra, além de situá-lo no âmbito do Direito, verificando a vasta importância desse instituto para o nosso ordenamento jurídico e, em especial, para o Direito Tributário.

2.1 Princípios jurídicos

Convém realizar, neste tópico, um estudo sucinto acerca dos princípios jurídicos, trazendo definições básicas do que vem a ser princípio, bem como o entendimento da doutrina sobre esse tema.

Princípio, do latim, *principiu*, significa o “momento ou local ou trecho em que algo tem origem; começo. [...] Causa primária. [...] Preceito, regra, lei. [...] Proposição que se põe no início de uma dedução, e que não é deduzida de nenhuma outra dentro do sistema considerado, sendo admitida, provisoriamente, como inquestionável. [...] Princípios representam proposições diretoras de uma ciência, às quais todo o desenvolvimento posterior deve estar subordinado.”¹

Entende-se, pois, a partir de uma análise etimológica da palavra, que princípio é o início. Representa uma proposição, um enunciado a ser tido como verdadeiro em favor de um conjunto maior.

Nessa esteira, Miguel Reale aduz que princípios são “enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber.”²

Com esboço nos ensinamentos de Reale, verificamos a importância dos princípios para o ordenamento jurídico na medida em que funcionam como uma matriz orientadora e fundamentadora para o sistema.

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 1393.

² REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 303.

Merecem destaque as funções dos princípios que o José de Albuquerque Rocha apresenta, quais sejam: a) a função fundamentadora, mediante a qual os princípios constituem o fundamento, a base das normas jurídicas; b) a função orientadora da interpretação, segundo a qual os princípios tem uma função de guiar o intérprete da lei no alcance de seu sentido; e c) função subsidiária, tendo os princípios uma vertente integradora diante de lacunas da lei.³

Além dessas funções, José de Albuquerque Rocha entende que os princípios possuem outra e mais importante – a função de valorar a realidade. Em suas palavras:

Em verdade, além destas funções relacionadas às normas, os princípios desenvolvem também a função mais importante de qualificar juridicamente a própria realidade a que se referem, indicando qual a posição que os agentes jurídicos devem tomar em relação a ela, ou seja, apontando o rumo que deve seguir a regulamentação da realidade, de modo a não contrair aos valores contidos no princípio. De forma que a mais essencial função dos princípios é qualificar a realidade, ou seja, é valorar a realidade, é atribuir-lhe um valor, a indicar ao intérprete ou ao legislador que a realidade deve ser tratada normativamente de acordo com o valor que o princípio lhe confere.⁴

Humberto Ávila, discorrendo acerca da distinção entre regras e princípios, traz um conceito de princípio. *In verbis*:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primeiramente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação de correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.⁵

Ao tratar da distinção entre princípios e normas, Caio Bartine⁶ concentra-se essa diferenciação no que tange ao conflito de princípios entre si e de normas entre si. Para o autor, havendo conflito entre princípios, deve haver uma ponderação, um sopesamento entre eles, para que, ao final, um princípio prevaleça, sem que isso signifique a exclusão do outro princípio. Por outro lado, ocorrendo um conflito entre normas, a solução é encontrada no plano da validade, de maneira que uma norma prevalece e a outra sucumbe.

Por fim, em busca de um conceito mais completo a fim de facilitar a compreensão do instituto em análise, para Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio é:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido

³ ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 27 - 28.

⁴ ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 28.

⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 78 - 79.

⁶ BARTINE, Caio. **Elementos do Direito. Vol 3. Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 62.

harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.⁷

Cabe salientar que a doutrina apresenta posicionamentos diferentes quanto a o que vem a ser princípio, especialmente no que tange a distingui-lo do conceito de regra. Assim, mostra-se prudente compreender que não há se falar em concepção certa ou errada acerca de princípio, bem como acerca da distinção deste para regra. O que deve ser observado é qual o critério utilizado para definir princípio.

Robert Alexy, por exemplo, entende que princípio é caracterizado como uma norma cujo teor deve ser realizado na maior medida possível, isto é, os princípios possuem um grau de realização, podendo ser efetivados de forma plena ou parcial. Essa concepção destoa daquilo entendido, de forma majoritária, na doutrina pátria tradicional, pois nesta, princípio é visto, conforme observado pelo conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, como um mandamento nuclear, algo fundamental. Para Alexy, entretanto, a definição de princípio não se encontra em sua fundamentalidade, mas no seu grau de realização.⁸

Nesse caso, tendo em vista as diferentes acepções do termo princípio, o princípio da legalidade tributária, como adiante será estudado, deve ser compreendido de acordo com o entendimento tradicional de nossa doutrina, aproximando-se do conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual a definição de princípio reside em sua fundamentalidade, representando, pois, um mandamento nuclear, ou disposição fundamental, de um sistema, deixando de lado a ideia proposta por Alexy, uma vez que a legalidade tributária não admite níveis, graus de realização variáveis.

Ademais, em se tratando da seara do Direito Tributário, área na qual este trabalho concentra-se, os princípios ganham uma importância ainda maior. Nesse ramo do Direito, o contribuinte tem seu patrimônio atingido de maneira compulsória, em virtude da cobrança dos tributos, e é mediante a força dos princípios tributários – juntamente com as imunidades tributárias, presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que o contribuinte encontra uma proteção, uma garantia de seus direitos, funcionando, portanto, como verdadeira limitação ao poder de tributar do Estado.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 958-959.

⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, São Paulo, 1, p. 607-630, 2003. Disponível em: <http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf>. Acesso em 07 de novembro de 2013.

Nesse sentido, tem-se o posicionamento de Eduardo Sabbag, que enuncia:

A Constituição Federal impõe limites ao poder de tributar, ou seja, limites à invasão patrimonial tendente à percepção estatal do tributo. Essas limitações advêm, basicamente, dos princípios e das imunidades constitucionais tributárias e estão inseridas nos arts. 150, 151 e 152 da Carta Magna.⁹

Legalidade tributária, irretroatividade, anterioridade do exercício financeiro, anterioridade nonagesimal, não confisco, liberdade de tráfego são exemplos de princípios tributários que conferem tal proteção ao contribuinte, sujeito passivo da relação jurídico-tributária.

Em especial, este trabalho monográfico irá focar suas atenções para o Princípio da Legalidade Tributária, mostrando sua importância para o Direito Tributário, com enfoque na espécie tributária taxa.

Para tanto, abordar-se-á o conceito de taxa, realizando-se uma análise pormenorizada desse tributo e a sua relação com o Princípio da Legalidade Tributária com viés a averiguar a (in)constitucionalidade da cobrança da taxa de emissão de passaporte para brasileiros.

2.2 Origem teórica e desenvolvimento histórico do princípio da legalidade tributária

A origem do Princípio da Legalidade Tributária remonta ao início do século XIII, encontrando-se presente na primeira constituição inglesa, a Magna Carta de 1215¹⁰ – *Magna Carta Libertatum*, do Rei da Inglaterra, João Sem Terra¹¹.

Durante seu reinado, em virtude das várias guerras travadas, em especial contra a França, a cobrança de tributos era demasiada, a fim de suprir as despesas resultantes das guerras.

⁹ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 56.

¹⁰ Muito embora o entendimento majoritário, na doutrina, segundo o qual o princípio da legalidade tributária teria surgido com a Carta Magna, em 1215, constata-se, no Direito Romano, mesmo que de forma embrionária, a existência desse princípio. Para aprofundamento desse assunto, que foge ao objetivo desse trabalho, recomenda-se a leitura de BUJÁN Y FERNÁNDEZ, Antonio Fernández de. *Ius Fiscale: instrumentos de política financeira y principios informadores del sistema tributário romano*. **RDUNED: Revista de Derecho**, UNED: Universidad Nacional de Educacion a Distancia, Espanha, n. 5, p. 185-210, jul. 2009. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2009-5-5060&dsID=Documento.pdf>>. Acesso em: 04 de novembro de 2013.

¹¹ João Sem Terra, nascido em 24 de dezembro de 1166 e filho mais novo do rei Henrique II, foi o sucessor de Ricardo I. Reinou a Inglaterra de 1199 até 1216.

Mesmo com os gastos elevados, eram contínuas as derrotas militares, aumentando a insatisfação popular.

Assim, a insatisfação dos nobres feudais com as constantes perdas de territórios, em virtude das derrotas bélicas, somado ao descontentamento geral por conta da implacável carga tributária a ser suportada pela população culminou com a união dos nobres feudais com a burguesia para impor ao rei a Magna Carta, limitando o poder do monarca, sujeitando a sua vontade à lei.¹²

Ficou consagrado, na Magna Carta, que o rei só poderia cobrar os tributos se houvesse previsão na lei, através da aprovação do Grande Conselho. O texto original, em latim, assim previa:

*Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum redimendum, et primogenitum filium nostrum militem faciendum, et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam, et ad hec non fiat nisi racionabile auxilium; simili modo fiat de auxiliis de civitate Londoniarum*¹³.

Com isso, a atuação do rei ficou limitada, isto é, este somente poderia instituir a cobrança de tributos mediante lei. Tal limitação representou uma garantia aos indivíduos na medida em que o contribuinte ficava protegido contra as arbitrariedades do monarca, já que este não poderia mais criar tributos de forma desarrazoada, discricionária.

A partir dessa análise, verifica-se que o princípio da legalidade tributária carrega consigo os valores de justiça e de segurança jurídica. Dessa forma, aos súditos estava assegurado que apenas a lei, que caracterizaria, de forma pormenorizada, quem, em razão de que, quanto e a quem o tributo deveria ser pago, poderia gerar para os subordinados do rei a obrigação de pagar tributos.

São as palavras de Hugo de Brito Machado, *in verbis*:

[...] presta-se o princípio da legalidade [tributária] para garantir a segurança nas relações do particular (contribuinte) com o Estado (fisco), as quais devem ser inteiramente disciplinadas, em lei, que obriga tanto o sujeito passivo como o sujeito ativo da relação obrigacional tributária.¹⁴

Portanto, desde sua origem, percebe-se que o princípio da legalidade tributária tem, como finalidade primordial, a proteção ao contribuinte, uma vez que limita o poder do Estado de instituir tributos, vinculando essa instituição à elaboração de lei.

¹² AQUINO, Rubim Santos Leão de. **História das sociedades**: das comunidades primitivas às sociedades medievais. 19. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 2003, p. 591.

¹³ Art. XII da Magna Carta de 1215 da Inglaterra. Disponível em: <<http://www.magnacartaplus.org/magnacarta/latin.htm>>. Acesso em: 27 de setembro de 2013.

¹⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 38.

2.3 Princípio da legalidade tributária como limitação ao poder de tributar: proteção ao contribuinte

Após a breve análise histórica do Princípio da Legalidade Tributária realizada no tópico anterior, depreende-se que esse princípio surgiu como um instrumento de proteção ao contribuinte, constituindo, pois, em uma limitação ao poder de tributar do Estado.

Como preleciona Alberto Xavier, ao tratar do princípio da legalidade tributária, este representa verdadeira garantia individual:

O princípio da legalidade da tributação (*nullum tributo sine lege*), constante do inciso I do art. 150 da Constituição Federal, segundo o qual é vedado “exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça” consagra uma garantia individual do cidadão, como aliás resulta da própria formulação expressa do “caput” do art. 150: “sem prejuízo de *outras garantias asseguradas* ao contribuinte...”.

[...]

O fato de não se encontrar incluído na enumeração dos direitos e garantias fundamentais constantes do art. 5º da Constituição Federal – ao contrário do princípio congênere do inciso XXXIX: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” – não faz perder ao princípio da legalidade de tributação a sua natureza de garantia individual, já que o § 2º do art. 5º afirma o caráter não exclusivo ou taxativo dos direitos e garantias e o “caput” do art. 150 confirma de modo expresse aquela natureza.¹⁵

No que concerne ao nosso ordenamento jurídico, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata desse princípio, inicialmente, sob a sua forma genérica, segundo a qual ao indivíduo é garantido o direito de fazer ou deixar de fazer tudo, exceto se houver expressa proibição ou determinação legal. A norma constitucional impõe, *ipsis litteris*:

Art. 5º. [...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Mais adiante, no texto constitucional, o princípio é tratado de forma específica, no que se refere ao Direito Tributário, encontrando-se no artigo 150, I, inserido na Seção II, cujo título é “Das Limitações do Poder de Tributar”, como se o intuito do legislador constituinte fosse ratificar, reforçar o princípio da legalidade, já expresso no texto constitucional, na seara tributária. O teor do dispositivo é:

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;

¹⁵ XAVIER, Alberto. **Tipicidade da Tributação, Simulação e Norma Antielisiva**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2001, p. 29-31.

[...] ¹⁶

Tratando da mesma vedação, o Código Tributário Nacional prevê, em seu artigo 9º, I:

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - instituir ou majorar tributos sem que a lei o estabeleça, ressalvado, quanto à majoração, o disposto nos artigos 21, 26 e 65;
[...] ¹⁷

Para enfatizar essa previsão, o CTN repisa no que já foi estabelecido no artigo supracitado, ao expressar:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;¹⁸

Faz-se oportuno ressaltar que, a luz do que consta no dispositivo supra, com esquite no princípio do paralelismo das formas, muito embora o texto constitucional não tenha explicitado, o Código Tributário pátrio foi de grande felicidade ao expressar que, da mesma forma que para se instituir ou aumentar um tributo exige-se lei, a extinção ou redução da cobrança, igualmente, possui como pressuposto a existência de uma lei.

Além disso, cabe salientar que, conforme o parágrafo primeiro do anteriormente citado art. 97 do CTN, a modificação da base de cálculo do tributo que implique em torná-lo mais oneroso ao contribuinte equipara-se à majoração do tributo e, por conseguinte, necessita, também, de lei.

Como explanado alhures, é por atingir o patrimônio do contribuinte de forma compulsória que o poder estatal de tributar necessita ser restringido, limitado por mecanismos capazes de garantir ao sujeito passivo certa proteção, em respeito aos valores de justiça e segurança jurídica.

Logo, por meio da lei, elaborada pelos representantes eleitos pelo povo, o contribuinte demonstra sua anuência com a cobrança. O consentimento popular é, pois, manifestado pela lei e representa um “escudo protetor” contra as invasões patrimoniais

¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

fundamentadas por outro ato normativo que não a lei¹⁹. Dessa maneira, somente a lei pode permitir a invasão do patrimônio do indivíduo pelo Estado.

Acerca do enfoque de lei como consentimento popular, Roque Antonio Carrazza ao tratar do princípio da legalidade, expressa-se:

Editando a lei, a sociedade, por seus representantes imediatos (os legisladores), se auto-regula, vale dizer, se impõe normas que cercearão a liberdade e a propriedade de seus membros, tendo em vista o bem comum.²⁰

E outra passagem, voltando-se mais especificamente ao Direito Tributário, esse mesmo autor aduz:

Por outro lado, é da essência de nosso regime republicano que as pessoas só devem pagar os tributos em cuja cobrança consentirem. Tal consentimento há que ser dado, por meio de lei ordinária, pelo Poder Legislativo, com este fito reunido, conforme a Constituição.²¹

Para instituir a exação, faz-se necessária, pois, a edição de lei que traga, em seu corpo normativo, todos os dados imprescindíveis para caracterizar o tributo, sem que haja obscuridades tanto para o sujeito ativo, o Estado, quanto para o sujeito passivo, o contribuinte. O sujeito ativo deve saber, exatamente, quais são as situações que lhe permitem cobrar o tributo, e o sujeito passivo deve saber por que e quanto está pagando.

Aliomar Baleeiro apregoa que “a legalidade tributária ou reserva da lei exige que esta defina especificamente o tributo não apenas pela denominação, mas também pelo fato gerador, base de cálculo, alíquota ou *quantum* exigível e sujeito passivo.”²²

Destarte, a lei instituidora deverá prever o fato cuja ocorrência faz surgir a obrigação tributária, isto é, o fato gerador, o sujeito ativo, bem como o sujeito passivo da exação, além dos dados necessários para identificar a importância correspondente ao valor do tributo, quais sejam a base de cálculo e a alíquota.

2.3.1 Princípios da reserva absoluta de lei e da tipicidade

¹⁹ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 65.

²⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 255.

²¹ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 261.

²² BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 33-34.

Dito isso, passa-se a análise dos subprincípios que decorrem do princípio da legalidade tributária: o da reserva absoluta de lei e o da tipicidade.

De acordo com o primeiro, a instituição ou a majoração de tributos demandam lei em seu sentido formal e material. Por lei formal, compreende-se ser o ato normativo elaborado pelo Poder Legislativo, composto pelos representantes do povo, obedecendo a todas as regras do processo legislativo previstas na CR/88. Lei material, por seu turno, diz respeito ao comando geral, abstrato e impessoal. Representa a norma descritiva de uma situação hipotética que a lei traz consigo.

Ao tratar do assunto, Luciano Amaro explica:

Quando se fala em reserva de lei para a disciplina do tributo, está-se a reclamar lei material e lei formal. A legalidade tributária não se contenta com a simples existência de comando abstrato, geral e impessoal (lei material), com base em que sejam valorizados os fatos concretos. A segurança jurídica requer lei formal, ou seja, exige-se que aquele comando, além de abstrato, geral e impessoal (reserva de lei material), seja formulado por órgão titular de função legislativa (reserva de lei formal).²³

E André Ramos Tavares preleciona:

O sentido formal das lei relaciona-se com o processo legislativo que lhe dá origem.
[...]

Já a lei em sentido *material* é aquela que versar matéria em caráter genérico (universal), abstrato (em tese), dirigida, portanto, a todos e a ninguém especial.²⁴

No que tange ao princípio da reserva absoluta de lei com relação à função protetora do princípio da legalidade tributária, como instrumento de garantia do contribuinte, é salutar transcrever passagem extraída de uma dissertação de mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, de autoria de Adelúcia Miranda do Amaral, cujo teor é:

Ao exigir lei para a instituição ou majoração de tributos, fica clara a intenção do legislador constituinte de assegurar o verdadeiro sentimento de justiça e segurança jurídica, que, juntamente com a realização de outros princípios, em especial o da anterioridade e o da irretroatividade das leis tributárias, consiste na garantia do contribuinte de que só tenha o seu patrimônio atingido em consequência de lei, em sentido formal.²⁵

²³ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 138.

²⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1081-1082.

²⁵ AMARAL, Adelúcia Miranda do. **Princípio da Legalidade em Matéria Tributária**: aspectos relevantes. 2007. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 79. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041081.pdf> >. Acesso em: 14 de outubro de 2013.

O princípio da tipicidade é entendido pela doutrina como corolário do princípio da legalidade tributária²⁶. Veicula a ideia de que o legislador infraconstitucional, ao elaborar a lei que cria o tributo, deve descrever, de forma clara, todas as características a fim de se identificar a relação tributária.

Os elementos caracterizadores do tributo que devem se encontrar, de forma explícita, na lei, estão dispostos nos incisos do art. 97 do CTN. Fato gerador, sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e multa pelo não pagamento compreendem a lista taxativa dos elementos imprescindíveis para a descrição da relação tributária. Estando presentes todos esses critérios, na análise do caso concreto, surge a obrigação tributária. Diz-se, portanto, que a tipicidade tributária é fechada ou cerrada, uma vez que se exige a presença de todos esses elementos para que se possa haver a instituição do tributo.

Sobre o tipo tributário, Roque Antonio Carrazza, assim o caracteriza:

O tipo tributário (descrição material da exação) há de ser um conceito fechado, seguro, exato, rígido, preciso e reforçador da segurança jurídica. A lei deve, pois, estrutura-lo em *numerus clausus*; ou, se preferirmos, há de ser uma *lei qualificada* ou *lex stricta*. Em síntese, tudo o que é importante em matéria tributária deve passar necessariamente pela lei da pessoa competente.²⁷

Nesse mesmo raciocínio, segue o supracitado autor:

O art. 150, I, da CF garante ao contribuinte o direito de não suportar outros sacrifícios tributários além dos definidos em lei. Portanto dele [do contribuinte] só podem ser exigidos tributos quando se verificarem, no mundo fenomênico, os pressupostos de fato descritos numa norma legal [...].²⁸

A lei tributária, portanto, representa duas faces de uma mesma moeda, tendo em vista que, de um lado, gera, para o contribuinte, a obrigação de pagar determinada quantia, de outro, representa, para o Estado, uma limitação de sua atuação, isto é, a cobrança ou o aumento do tributo não podem advir da discricionariedade do agente estatal.

A autoridade fiscal só poderá cobrar o tributo caso exista a relação tributária, e esta somente se verifica quando presente, na situação real, os elementos obrigatórios previstos no tipo tributário. Assim sendo, a lei deve trazer as hipóteses de incidência que ensejam a atuação do

²⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 109.

²⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 266-267.

²⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 275.

agente, de forma que, ocorrendo, no caso concreto, o fato gerador que se enquadre na descrição da lei – tipo legal tributário, nasce a obrigação para o cidadão contribuinte de pagar o tributo.

Em decorrência dessa legalidade restrita, é vedado ao intérprete da lei tributária valer-se de métodos interpretativos extensíveis, bem como de analogia, no momento da aplicação da lei tributária²⁹, uma vez que haveria, nesse caso, um desrespeito à tipicidade tributária.

Nesse sentido, aduz Luciano Amaro que “[...] Por outro lado, ao aplicador da lei veda-se a interpretação extensiva e a analogia, incompatíveis com a taxatividade e determinação dos tipos tributários.”³⁰

Desse modo, a cobrança do tributo somente ocorre se configurados, no mundo concreto, todos os elementos que constituem a hipótese de incidência, e esta, por sua vez, deve estar prevista, de forma clara, na lei.

2.3.2 Lei ordinária e lei complementar no Direito Tributário

Ultrapassado o estudo acerca da exigência de lei em decorrência do princípio da legalidade tributária, passa-se, agora, para a análise dos atos normativos utilizados no Direito Tributário.

Como regra, no ordenamento jurídico brasileiro, a instituição ou majoração de tributos há de ser feita mediante a elaboração de lei ordinária. Esta representa ato normativo previsto no art. 59, III, CR/88, cuja aprovação parlamentar exige quórum simples (maioria relativa).

Diz-se como regra, pois empréstimos compulsórios (art. 148, CR/88), imposto sobre grandes fortunas (art. 153, CR/88), imposto residual (art. 154, I, CR/88) e contribuição social residual (art. 195, § 4º, CR/88) somente podem ser instituídos através de lei complementar. Este ato normativo, diferentemente da lei ordinária, exige, para sua edição, a aprovação da maioria absoluta da casa legislativa, em respeito ao comando previsto no art. 69, CR/88³¹.

²⁹ Art. 108, § 1º, CTN. “O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei.”

³⁰ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 135

³¹ Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Ao discorrer sobre a diferença entre esses dois atos normativos, a doutrina aponta, além da distinção de quórum – lei ordinária exige maioria relativa (quórum simples), já lei complementar exige maioria absoluta (quórum qualificado), que se utiliza lei complementar para regular determinada matéria, quando o legislador constituinte, expressamente, previu no texto da Lei Maior. Diversamente, quando não houver a referência expressa à lei complementar, pode se utilizar a via da lei ordinária para disciplinar a matéria.

Sobre essa temática, posiciona-se Marcelo Novelino:

A diferença material se refere ao conteúdo a ser consagrado pelas duas espécies normativas. A lei complementar deve regulamentar apenas as matérias expressamente previstas na Constituição (e.g., art. 59, parágrafo único; art. 146 e art. 154, I). A lei ordinária tem um campo residual, isto é, pode tratar de todas as matérias que não sejam reservadas a outras espécies normativas.³²

O debate acima, entretanto, não merece aprofundamento, nesse trabalho monográfico, tendo em vista não ser esse o seu objeto de estudo.

Ademais, resta trazer à presente análise as exceções do princípio da legalidade tributária. Para tanto, o assunto será abordado em tópico próprio.

2.3.3 Exceções ao princípio da legalidade tributária: resolução, decreto, convênio e medida provisória

Existem determinados tributos que dispensam a lei para sua instituição ou majoração, sendo regulados por outros atos normativos.

Primeiramente, os impostos regulatórios de mercado, quais sejam imposto de importação, imposto de exportação, imposto sobre produtos industrializados e imposto sobre operações financeiras – art. 150, I, II, IV e V, CR/88, podem ter suas alíquotas alteradas, desde que dentro do limite previsto na lei, por ato do Poder Executivo³³.

³² NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 836.

³³ Essa exceção possui previsão constitucional, como se observa no art. 153, § 1º, CR/88. Em conformidade com a disposição constitucional, o CTN traz o art. 97, II, prevendo a mitigação do princípio da legalidade tributária.

A doutrina e a jurisprudência apontam que o II e o IE podem ter suas alíquotas majoradas ou reduzidas mediante resolução da Câmara de Comércio Exterior. O IPI e o IOF poderiam sofrer alteração de suas alíquotas por decreto.

Mostra-se oportuno transcrever a ementa bastante elucidativa do julgado referente ao RE 570680/RS, cujo relator foi o Ministro Ricardo Lewandowski:

É compatível com a Carta Magna a norma infraconstitucional que atribui a órgão integrante do Poder Executivo da União a faculdade de estabelecer as alíquotas do Imposto de Exportação. II - Competência que não é privativa do Presidente da República. III - Inocorrência de ofensa aos arts. 84, IV e parágrafo único, e 153, § 1º, da Constituição Federal ou ao princípio de reserva legal. Precedentes. IV - **Faculdade discricionária atribuída à Câmara de Comércio Exterior - CAMEX**, que se circunscreve ao disposto no Decreto-Lei 1.578/1977 e às demais normas regulamentares. V - Recurso extraordinário conhecido e desprovido.³⁴ (Grifos do autor).

Essa mitigação do princípio da legalidade tributária é explicada na medida em que tais impostos não possuem uma função fiscal por essência, isto é, seu fim primordial não é a arrecadação de receitas derivadas para que o Estado possa ter recursos para atingir seus fins.

A finalidade desses tributos é, essencialmente, extrafiscal. A intenção desses tributos é conferir ao Estado um instrumento hábil para alterar situação econômico-social. Destarte, reduzindo-se a alíquota do imposto de importação, por exemplo, pode-se obter como resposta uma elevação nas importações do País.

Tem-se, ainda, como exceção, o ICMS-combustível³⁵, cuja redução ou aumento de sua alíquota pode ocorrer através de convênio dos Estados e do Distrito Federal.

O CIDE-combustível³⁶ é outra exceção. A redução ou o reestabelecimento de sua alíquota admite a utilização de ato do Poder Executivo – decreto.

Por fim, a medida provisória, conforme as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, é um meio possível para instituir ou majorar impostos, desde que presentes os requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição de uma medida provisória. Algumas ressalvas urgem ser feitas.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal: STF - RE: 570680 RS , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 28/10/2009, Tribunal Pleno. Data de Publicação: 04/12/2009. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6188594/recurso-extraordinario-re-570680-rs>>. Acesso em: 12 de setembro de 2013.

³⁵ Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços incidente sobre combustíveis. Art. 155, § 4º, IV, CR/88.

³⁶ Contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível. Art. 177, § 4º, I, b, CR/88.

O imposto a ser instituído ou majorado por medida provisória não pode ser de criação mediante lei complementar, uma vez que à medida provisória é vedado tratar sobre matéria reservada à lei complementar³⁷.

Além disso, a medida provisória que tenha por efeito a instituição ou a majoração de impostos somente produzirá seus efeitos no exercício financeiro após aquele em que se deu a conversão da medida provisória em lei. Tal ressalva não se aplica ao imposto extraordinário guerra, nem aos impostos regulatórios de mercado, tendo em vista o caráter emergencial do imposto de guerra e a finalidade extrafiscal, já explicada, dos regulatórios de mercado³⁸.

³⁷ Art. 62, § 1º, III, CR/88.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.** Art. 62, § 2º, CR/88. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

3 TAXAS

No presente capítulo, o estudo será concentrado na análise de uma espécie tributária, a taxa. Analisar-se-á seu fato gerador, definindo-se conceitos, tais como poder de polícia e serviço público específico e divisível, além de expor a relação desse tributo com o princípio da legalidade tributária, bem como trazer as diferenças entre a taxa e o preço público.

A fim de iniciar o estudo do tema, relevante trazer a localização das taxas no ordenamento jurídico pátrio. Para tanto, transcreve-se o art. 145, II do Diploma Fundamental, em que há a previsão constitucional desse tributo:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
[...]
II - taxas, 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;³⁹

Praticamente em uma repetição do dispositivo constitucional, o Código Tributário Nacional dispõe:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm 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.⁴⁰

De acordo com as previsões em nosso Direito, as taxas representam um tributo cobrado em virtude do exercício de um ato de polícia ou da utilização, seja ela efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível pelo contribuinte.

Trata-se, portanto, de um tributo vinculado, isto é, a cobrança está ligada a uma atividade estatal específica, no caso, serviço público ou exercício regular do poder de polícia.

Diferentemente, no caso dos tributos não vinculados, como os impostos, a cobrança não está ligada a uma atividade prestada – ou posta à disposição – pelo Estado. A função destes –

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

dos tributos não vinculados – é de gerar receita derivada para que o Estado possa buscar o bem comum, em prol do princípio da supremacia do interesse público⁴¹.

Acerca da distinção entre os tributos vinculados e os não vinculados, mostra-se imperioso transcrever as palavras de Geraldo Ataliba, que aduz, *in verbis*:

No gênero tributo se compreendem as espécies impôsto e exações vinculadas, as quais se estremam reciprocamente pela circunstância de o primeiro significar tão-sómente uma exigência de dinheiro, feita pelo poder público, com fundamento na sua soberania e as demais se vinculam a uma atuação concreta qualquer do poder público. Assim, a simples exigência legal já explica e configura o impôsto, enquanto as exações vinculadas requerem, para sua configuração, além da exigência legal, uma certa referibilidade entre elas mesmas e qualquer atuação do poder público.⁴²

Sendo assim, a taxa não pode ter, como fim único, a arrecadação de receitas para o Poder Público. Sua cobrança, portanto, deve ser consequência de uma atividade estatal direcionada ao contribuinte. E essa atividade prestada pela Administração em proveito do contribuinte representa, justamente, o fato gerador da exação.

3.1 Fato gerador das taxas

O primeiro tema a ser abordado nesse capítulo diz respeito a um conceito basilar do Direito Tributário, o fato gerador. De antemão, é oportuno tecer algumas explicações acerca desse instituto para, somente após o amadurecimento dessa temática, adentrar, com o aprofundamento necessário, no campo das taxas.

O fato gerador representa a situação que, uma vez ocorrida, enseja a cobrança do tributo, configurando-se, pois, o nascimento da obrigação tributária.⁴³

⁴¹ Fernanda Marinela, em sua obra *Direito Administrativo*, 6ª edição, 2012, Impetus, página 27, dispõe que “o princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares.”

⁴² ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 138.

⁴³ Ressalte-se que tal definição diz respeito ao campo do Direito Tributário. O instituto do fato gerador, entretanto, não é exclusivo desse ramo do Direito. Na verdade, representa uma terminologia da Teoria Geral do Direito, consistindo no fato concreto cuja ocorrência, no mundo fenomênico, provoca a incidência da regra que traz a previsão hipotética do fato.

Esse instituto é tratado por Geraldo Ataliba com a denominação de fato imponível. De acordo com esse autor, diferentemente da hipótese de incidência, que representa a “descrição hipotética e abstrata de um fato”, o fato imponível:

[...] é o fato concreto, localizado no tempo e no espaço, acontecido efetivamente no universo fenomênico, que – por corresponder rigorosamente à descrição prévia, hipoteticamente formulada pela h.i. legal – dá nascimento à obrigação tributária.⁴⁴

Sua ocorrência é verificada quando se constata a presença de todos os elementos caracterizadores da relação obrigacional previstos na norma tributária. A situação abstrata prevista na lei composta pelo conjunto desses elementos caracterizadores constitui a hipótese de incidência.

Ainda segundo os ensinamentos de Geraldo Ataliba, acerca da hipótese de incidência das taxas, aduz o referido autor:

A hipótese de incidência da taxa é uma atuação estatal diretamente (imediatamente) referida ao obrigado (pessoa que vai ser posta como sujeito passivo da relação obrigacional que tem a taxa por objeto).

[...]

Na taxa, h.i. é o estado prestar um serviço, expedir uma certidão, desempenhar atividade tendente a culminar por dar ou manter uma licença, autorização etc., que se liga a alguém, que é pela lei posto na situação de sujeito passivo do tributo.⁴⁵

Discorrendo acerca do conceito de fato gerador, Hugo de Brito Machado explica a diferença entre fato gerador e hipótese de incidência:

A expressão hipótese de incidência designa com maior propriedade a descrição, contida na lei, da situação necessária e suficiente ao nascimento da obrigação tributária, enquanto a expressão fato gerador diz da ocorrência, no mundo dos fatos, daquilo que está descrito na lei. A hipótese é simples descrição, é simples previsão, enquanto o fato é a concretização da hipótese, é o acontecimento do que fora previsto.⁴⁶

Desta maneira, como dito alhures, a autoridade fiscal, uma vez observando, na situação concreta, todas as características que a lei previu como geradoras da cobrança do tributo, poderá cobrar o tributo, já que se verificou o seu fato gerador.

Esse perfeito enquadramento, ou subsunção do fato à previsão legal tem como consequência o surgimento da obrigação tributária. É que o que está previsto no art. 113, § 1º, CTN, segundo o qual “a obrigação tributária surge com a ocorrência do fato gerador [...]”.⁴⁷

⁴⁴ ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 63-64.

⁴⁵ ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 147.

⁴⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 135.

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

Não é redundante frisarmos que somente a lei poderá fixar o fato gerador do tributo, conforme observado no capítulo anterior, em respeito ao princípio da legalidade tributária, comando positivado no art. 97, III, CTN, *in verbis*:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

[...]

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;⁴⁸

Valendo-se, ainda, do texto legal para tratar do assunto, o art. 114 do Código Tributário prevê que “o fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”.⁴⁹

Especificamente tratando-se das taxas, como disposto no art. 77, CTN e no art. 145, II, CR/88, acima expostos, o fato gerador dessa espécie tributária pode ser: a) o exercício regular do poder de polícia; ou b) a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis.

Destarte, verifica-se que se trata de um tributo vinculado, uma vez que seu fato gerador, também denominado fato impositivo, representa uma atividade estatal específica, ou poder de polícia, ou serviço público específico e divisível.

Acerca dessa característica da taxa, Paulo de Barros Carvalho aduz:

Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte.⁵⁰

Por fim, a atividade estatal que determina o surgimento da obrigação tributária é, justamente, o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, seja ela efetiva ou potencial, de um serviço público específico e divisível.

3.2 Taxa de polícia

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

⁵⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 38-39.

Na primeira hipótese prevista no ordenamento, o exercício regular do poder de polícia gera a cobrança da taxa correspondente.

O art. 78 do CTN trouxe a definição de poder de polícia:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou 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.

Resumidamente, o poder de polícia pode ser compreendido como um mecanismo, um instrumento conferido ao Estado para restringir, limitar direito à liberdade e à propriedade do indivíduo, do particular em prol da coletividade, isto é, do interesse público.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia representa um “mecanismo de frenagem” para garantir que os interesses e as atividades do particular não interfiram o interesse da sociedade, a fim de assegurar a paz social.

Nas palavras do autor:

Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.⁵¹

Para Hely Lopes Meirelles a justificativa para a existência desse instituto está na garantia do interesse social e o seu fundamento consiste na supremacia do Estado sobre indivíduos, seus bens e suas atividades, no território nacional.⁵²

Para José dos Santos Carvalho Filho:

Quando o Poder Público interfere na órbita do interesse privado para salvaguardar o interesse público, restringindo direitos individuais, atua no exercício do poder de polícia.⁵³

Desse modo, as diligências prestadas pela Administração Pública, no exercício do poder de polícia dirigido ao contribuinte, tem como consequência o surgimento da relação tributária obrigacional e, por conseguinte, a cobrança da taxa.

A cobrança surge, portanto, em virtude da utilização da máquina estatal para promover as atuações necessárias a fim de realizar o poder de polícia em benefício do particular, e não em decorrência do poder de polícia puro e simples.

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 139.

⁵³ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 74.

Ressalte-se que, conforme o dispositivo legal – art. 77, CTN, bem como o texto constitucional – art. 145, II, configura-se a obrigação tributária, tão-somente, quando ocorrer o efetivo exercício regular do poder de polícia, e esse, nos termos do parágrafo único do art. 78 do CTN, ocorre:

Art. 78. [...]

Parágrafo único. [...] quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Assim, distintamente do que ocorre na taxa de serviço, que mais adiante será tratada, não há se falar em cobrança de taxa de polícia pela simples disponibilização desse poder. Apenas o exercício efetivo de atividades que configurem o poder de polícia dará ensejo à taxa.

Em que pese a esse entendimento extraído da redação legal da taxa de polícia, a doutrina posiciona-se no sentido que a existência de um órgão fiscalizador estruturado em funcionamento, mesmo que não haja a atividade de polícia direcionada a cada contribuinte, individualmente, permite a cobrança da taxa de polícia.

Esse é o mesmo entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se verifica no julgado RE 588.322/RO, tendo como relator o Ministro Gilmar Mendes, assentou:

Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. **A luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes.** 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. **É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO** 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.⁵⁴ – Grifos do autor.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Recurso Extraordinário 588322/RO. DJ de 16 de junho de 2010. Recorrente: Associação Comercial de Rondônia – ACR. Recorrido: Município de Porto Velho. Relator: Min. Gilmar Mendes – Tribunal Pleno. Data de Publicação: 03/09/2010.. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28588322%2E+OU+588322%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cmsf5de>>. Acesso em: 24 de setembro de 2013.

Sendo assim, prevalece o entendimento de que havendo um órgão fiscalizador, dotado do aparato suficiente para fiscalizar o indivíduo, configura o exercício regular do poder de polícia, dando ensejo à cobrança da taxa, independentemente da fiscalização efetiva e concretamente realizada àquele indivíduo-contribuinte.

3.3 Taxa de serviço

Da mesma forma como foi tratado no tópico anterior, didaticamente, torna-se necessária a conceituação de serviço público. Para tanto, observar-se-á a definição feita por Marcello Caetano:

Chamamos de serviço público ao modo de actuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida.⁵⁵

E para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Daí a nossa definição de serviço público como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.⁵⁶

Trata-se, portanto, de atividades prestadas, direta ou indiretamente, pelo Estado a fim de garantir o interesse público, o bem estar da coletividade.

Quanto às taxas de serviços, conforme já observado, no início do presente capítulo, o art. 145, II da Lei Maior prevê que a “utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”⁵⁷ gera a cobrança dessa espécie tributária, isto é, representa o seu fato gerador.

Dissecando essa expressão, tem-se que, não é qualquer serviço público que figurará como fato gerador da taxa, mas, tão-somente, aquele que seja caracterizado pela especificidade e pela divisibilidade, concomitantemente.

⁵⁵ CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. Tomo II. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 985.

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 106.

⁵⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

Específico é o serviço público que possa ser fracionado em unidades autônomas, permitindo-se a individualização de seus usuários, ou de grupo de usuários. São, pois, serviços que se referem a um número determinado ou determinável de pessoas.

Divisível representa aquele serviço público cuja fruição possa ser individualizada por cada usuário, de maneira que o Estado possa avaliar, quantificar a utilização do serviço por cada indivíduo.

No Código Tributário Nacional, tem-se que:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

[...]

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.⁵⁸

Em razão da ausência desses requisitos no serviço de iluminação pública, o Supremo Tribunal Federal afirmou, no enunciado da Súmula nº 670, que “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”.⁵⁹

Verifica-se que, o serviço de iluminação pública é inespecífico, tendo em vista que não se refere a um grupo individualizado de usuários. Pelo contrário, esse serviço beneficia toda a população, a toda a coletividade. Além disso, sua utilização não pode ser quantificada, isto é, trata-se de um serviço indivisível, na medida em que não se pode mensurar a utilização por cada pessoa. Logo, sua prestação, ou disponibilização, não pode gerar a cobrança de taxa.

Além desses dois requisitos, a cobrança será devida quer ocorra utilização efetiva ou potencial do serviço público pelo contribuinte.⁶⁰

Desse modo, quando o serviço for facultativo, o indivíduo só figurará como sujeito passivo da relação obrigacional tributária caso utilize-se, de fato, do serviço público. Por outro lado, para que a utilização potencial seja capaz de ensejar o surgimento da obrigação tributária

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 670. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em 25 de setembro de 2013.

⁶⁰ Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

principal, o serviço público, nesse caso, há de ser aquele cuja utilização seja obrigatória. Assim, basta ser posto à disposição do indivíduo, desde que haja aparelhagem administrativa para sua prestação efetiva, que o fato gerador da obrigação estará configurado.

Acerca das definições de serviço de utilização efetiva e serviço de utilização potencial, conceitua Aliomar Baleeiro:

O serviço é efetivo, quando ministrado ao contribuinte a qualquer título, isto é, porque lhe interesse ou porque deva sujeitar-se a ele por sua atividade em relação a terceiros. É potencial, quando compulsório, funcione efetivamente à disposição do contribuinte. Compulsório o pagamento, não o uso.⁶¹

Com o intuito de iniciar, especificamente, o estudo do objeto deste trabalho monográfico, quanto à emissão de passaporte comum para brasileiros, a doutrina não é uníssona quanto à sua natureza, se proveniente do exercício do poder de polícia, ou se originária da prestação de um serviço público específico e divisível.

Para melhor divisão didática, deixa-se tal análise para tópico específico, a ser tratado no próximo capítulo desta obra.

3.4 Base de cálculo das taxas: princípio da retributividade

As taxas podem ser caracterizadas pela sua retributividade, quer dizer, o valor a ser pago deve, na medida do possível, representar o exercício do poder de polícia ou o serviço público prestado pelo Estado.

O *quantum debeatur*, portanto, deve guardar proporção com os gastos empregados para a realização das atividades referentes ao poder de polícia, ou para a prestação do serviço público específico e divisível em benefício do contribuinte.

Nas palavras de Roque Antonio Carrazza, explicando essa característica:

Melhor elucidando, o contribuinte, nelas [nas taxas], retribui pecuniariamente o serviço público ou as diligências que levam ao ato de polícia que o alcança, pagando a exação devida.⁶²

⁶¹ BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 353.

⁶² CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 561.

A retributividade está intimamente ligada ao fato de a taxa ser um tributo vinculado. Conforme visto no início do presente capítulo, a cobrança da taxa está ligada a uma atuação estatal específica. A finalidade da taxa não é, de forma primordial, arrecadar receitas para o Estado. Esse tributo é cobrado em consequência da prestação de uma atividade pelo Estado, assim, diz-se que é um tributo retributivo posto que seu valor deve ter uma correlação com essa atividade prestada.

A ideia é que o contribuinte, mediante a taxa, está conferindo a contraprestação daquele serviço ou daquela atividade pública prestada em seu proveito, direcionada a ele. Conforme explica Aliomar Baleeiro “quem paga a taxa recebeu serviço, ou vantagem”.⁶³

Utilizando-se também dos ensinamentos do supracitado autor, tem-se que a retributividade diz respeito tanto às taxas de serviço quanto às de polícia. Na primeira, a correlação do valor da taxa deve ser feita com os gastos necessários para a prestação do serviço. Na segunda, o valor referir-se-á ao custo das atividades realizadas pela Administração Pública no exercício regular do poder de polícia.⁶⁴

Sacha Calmon Navarro Coêlho aduz que a taxa apresenta um caráter sinalagmático⁶⁵, muito embora se trate de uma cobrança compulsória, uma vez que é um tributo. O autor afirma que “o serviço deve ter como contraprestação individual a taxa”.⁶⁶

Paulo de Barros Carvalho, citando Alberto Xavier e Edvaldo Brito, posiciona-se, também, no sentido de as taxas possuírem caráter sinalagmático:

Em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas — prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia — o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência, como já lecionara Alberto Xavier e como bem sintetiza Edvaldo Brito, em preciosa colaboração ao 43º Congresso da “International Fiscal Association”.⁶⁷

⁶³ BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 324.

⁶⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 564.

⁶⁵ Flávio Tartuce, em sua obra *Manual de Direito Civil*, 2ª edição, 2012, Método, página 510, ao classificar os contratos, conceitua sinalagma como a proporcionalidade entre as prestações, em um contrato bilateral, de maneira que as partes possuem direitos e deveres recíprocos.

⁶⁶ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 615.

⁶⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 40-41.

Ao lado desses, Ricardo Lobo Torres enuncia que “a taxa é um tributo contraprestacional, posto que vinculado a uma prestação estatal específica em favor do contribuinte”.⁶⁸

Aliomar Baleeiro, tratando dessa característica, afirma que “[...] a taxa é a contraprestação de serviço, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de quem a paga, ou por este provocado.”⁶⁹

E Eduardo Sabbag:

Posto isso, retomando-se o contexto geral da base de cálculo das taxas, podemos asseverar que se requer uma correlação razoável ou uma equivalência razoável entre o valor pago e o custo da ação estatal. É claro que não se exige uma precisão matemática, mas, ao mesmo tempo, não pode haver uma total desvinculação entre o custo da ação estatal e o importe tributário cobrável a título de taxa.⁷⁰

Hugo de Brito Machado adota uma visão mais cautelosa no que concerne à retributividade das taxas. Para o autor, a taxa não deve ser entendida como uma contraprestação pela atividade desempenhada pelo Estado. Na verdade, deve haver “referibilidade” entre a taxa paga e a atuação estatal.

Segundo o autor, não se exige uma correspondência entre a quantia cobrada e o serviço público específico e divisível prestado ou as atividades realizadas para a prestação do regular poder de polícia. O importante é que a atividade do Poder Público deve se referir, individualmente, ao contribuinte. Não é requisito para que a remuneração seja feita mediante taxa uma vantagem obtida pelo contribuinte. Basta que o serviço ou o poder de polícia sejam direcionados a ele.⁷¹

É esse, também, o entendimento de Geraldo Ataliba que estabelece “daí explicarmos a taxa pela ‘referibilidade a uma concreta atuação do estado, diretamente relacionada com o contribuinte, [...]’.”⁷²

Em que pese a esses entendimentos, a compreensão que deve ser feita é que o que compele o Estado a prestar o serviço público ou a praticar as diligências do poder de polícia não é o pagamento da taxa, mas a lei. A taxa deve ser compreendida como consequência de uma

⁶⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 406.

⁶⁹ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 325.

⁷⁰ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 434.

⁷¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 447 – 448.

⁷² ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 139.

atividade prestada pelo Estado, direcionada ao contribuinte, com o fito de alcançar o bem comum.

Não há se falar, portanto, em uma relação contratual na qual o pagamento é contraprestação a ser dada em troca da realização de uma atividade pública. O regime jurídico da taxa é público. Logo, a realização da atividade estatal ocorre em virtude da lei.

Muito embora a atividade estatal refira-se a um indivíduo, podendo se identificar o usuário ou o grupo de usuários, bem como se mensurar o quanto cada pessoa usufruiu dessa atuação – especificidade e divisibilidade, o Estado age prestando um serviço público, ou exercendo atos do poder de polícia na busca do interesse público. Desse modo, a taxa não é propriamente a contraprestação que impulsiona o Poder Público para atuar. Sua cobrança é apenas a forma de remunerar a atividade prestada, sendo, pois, em relação a essa atividade, mera consequência.

Por fim, no que tange ao cálculo do valor da taxa, é oportuno transcrever o enunciado da súmula vinculante nº 29, e, ao final, realizar concisa análise, o enunciado da súmula vinculante nº 29. É o texto da súmula:

É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.⁷³

Essa súmula não viola a legislação tributária, na medida em que o CTN, em seu art. 77, parágrafo único, prevê que “a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondem aos impostos”, isto é, proíbe-se a adoção integral dos elementos que constituem a base de cálculo dos impostos para se calcular o valor da taxa, mas nada impede a adoção de alguns elementos.

O mesmo comando proibitivo tem previsão constitucional, conforme o disposto no art. 145, § 2º da CR/88, *in verbis*:

Art. 145. [...]

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.⁷⁴

A razão dessa proibição reside no fato já exaustivamente debatido no presente capítulo, qual seja a taxa ser uma espécie tributária vinculada e o imposto não o ser.

⁷³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Súmula Vinculante nº 29. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/PSV_39.pdf>. Acesso em: 01/10/2013.

⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2013.

Sendo assim, conforme o estudo realizado neste tópico, a base de cálculo da taxa deve obedecer a sua retributividade, isto é, *quantum debeatur* relaciona-se com a atividade realizada pelo Estado relativamente à pessoa do contribuinte, levando-se em conta os gastos necessários para a atuação estatal.

Os impostos, por sua vez, tem seu fato gerador ligado a uma situação que independe de qualquer atuação estatal.

Diante dessa distinção, não é possível figurar, no ordenamento jurídico pátrio, uma taxa que utilize todos os elementos da base de cálculo de um imposto.

3.5 Princípio da legalidade tributária e taxas

Conforme estudado no presente capítulo, a taxa é uma espécie tributária que, juntamente com os impostos, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais compõem os tributos do nosso ordenamento jurídico, na visão pentapartida, teoria adotada de forma majoritária pela doutrina, aceita, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal.

Destarte, como uma espécie tributária, às taxas são aplicados todos os princípios tributários, como o princípio da legalidade tributária, amplamente estudado no Capítulo 2 desta obra.

Sendo assim, o contribuinte só se obriga a pagar taxa, caso esta tenha sido instituída por meio de lei, de caráter geral e abstrato, promulgada pelo Poder Legislativo, e que preveja todos os elementos caracterizadores da cobrança, tais como fato gerador, base de cálculo, sujeitos ativo e passivo, alíquota e multa pelo não pagamento.

Além se verificar o exercício do poder de polícia pelo Estado, ou o serviço público específico e divisível prestado pelo Poder Público, referente a uma pessoa, pelo princípio da legalidade tributária, exige-se que haja uma lei.

Conforme visto alhures, a simples menção à espécie tributária não tem o condão de instituí-la. A legalidade tributária é mais rigorosa. É necessária a previsão completa do tributo a ser instituído, contemplando seu fato gerador e todos os outros caracterizadores da obrigação

tributária. Trata-se do princípio da tipicidade, anteriormente estudado, compreendido como uma divisão da legalidade tributária.

Mediante esse subprincípio, para que seja instituída uma taxa, todos os elementos que caracterizem a cobrança devem estar previstos na lei instituidora. Conforme esclarece Luciano Amaro:

Deve o legislador, ao formular a lei, definir, de modo taxativo (*numerus clausus*) e completo, as situações (tipos) tributáveis, cuja ocorrência será *necessária e suficiente* ao nascimento da obrigação tributária, bem como os critérios de *quantificação* (medida) do tributo.⁷⁵

Por não se enquadrar nas exceções ao princípio da legalidade tributária, o ato normativo instituidor da taxa deve ser a lei e, nesse caso, lei ordinária na medida em que a Constituição da República não previu exigência de lei complementar para regular essa matéria.⁷⁶

Como observado anteriormente, apenas quando há, expressamente, previsão de lei complementar, faz-se necessária a instituição do tributo por esse ato normativo. É o caso, como já observado, dos empréstimos compulsórios (art. 148, CR/88), do imposto sobre grandes fortunas (art. 153, CR/88), do imposto residual (art. 154, I, CR/88) e da contribuição social residual (art. 195, § 4º, CR/88).

⁷⁵ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 135.

⁷⁶ Entretanto, cabe ressaltar que nada impede ser o ato normativo a instituir a taxa uma lei complementar. Se uma lei ordinária, cuja aprovação exige quórum simples, já é suficiente para instituir uma taxa, impende concluir que uma lei complementar, cuja aprovação demanda maior rigor que a da lei ordinária, é apta, também, para instituir essa espécie tributária, com esboço no brocardo jurídico “in eo quod plus est semper inest et minus”, isto é, “quem pode o mais pode o menos”.

4 TAXA DE EMISSÃO DE PASSAPORTE COMUM

Depois do estudo realizado nos capítulos anteriores, depara-se com o objeto de estudo específico desse trabalho monográfico, qual seja a análise da taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros. Oportunamente, alguns breves comentários devem ser realizados.

Passaporte é o documento de viagem necessário para que o cidadão brasileiro possa viajar para o exterior. Representa um documento oficial de identificação de seu titular no exterior. Sua expedição é de competência do Departamento de Polícia Federal, “órgão permanente, específico singular, organizado e mantido pela União, e estruturado em carreira, com autonomia orçamentária, administrativa e financeira, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Justiça”.⁷⁷

Conforme o art. 3º do Anexo do Decreto nº 1.983 – Regulamento de Documentos de Viagem, de 14 de agosto de 1996, com redação dada pelo Decreto nº 5.987, de 14 de dezembro de 2006⁷⁸, os passaportes brasileiros classificam-se em cinco categorias: diplomático, oficial, comum, para estrangeiro e de emergência.

O estudo, aqui realizado, concentrar-se-á na análise do passaporte comum, concedido aos brasileiros, muito embora, em momento apropriado, tecer-se-ão breves explicações acerca das demais categorias.

4.1 Fato gerador da taxa de emissão de passaporte comum

⁷⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal. Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011. Data de publicação: 02 de janeiro de 2012. Art. 1º, *caput*, do Anexo I. Disponível em:

<http://www.dpf.gov.br/acessoainformacao/http_intranet.dpf.gov.br/legislacao/regimento_interno/portaria_n_2-877-2011-MJ.pdf>. Acesso em: 08 de outubro de 2013.

⁷⁸ BRASIL. Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996. Institui, no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP), e aprova o Regulamento de Documentos de Viagem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1983compilado.htm> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

Como foi dito anteriormente, a doutrina e, até mesmo, os Tribunais pátrios não são uniformes quanto ao entendimento de qual é a classificação jurídica do fato gerador da taxa de emissão de passaporte: se representa ou uma atividade de polícia ou um serviço público específico e divisível.

Em sede de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 447-6/DF, do voto do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Velloso extrai-se que, para ele, essa taxa tem como fato gerador um serviço público. No seu voto, o ex-Ministro aponta a emissão de passaporte como um exemplo de serviço público a ser remunerado mediante taxa. É o seu voto:

Os serviços públicos poderiam ser classificados assim: 1) serviços públicos propriamente estatais, em cuja prestação o Estado atue no exercício de sua soberania, visualizada esta sob o ponto de vista interno e externo: esses serviços são indelegáveis, porque somente o Estado pode prestá-los. São remunerados, por isso mesmo, mediante taxas, mas o particular pode, de regra, optar por sua utilização ou não. Exemplo: o serviço judiciário, o de emissão de passaportes.⁷⁹

Logo, para Carlos Velloso, a emissão de passaporte corresponde a um serviço público específico e divisível prestado pelo Estado, sujeito, portanto, a cobrança de taxa pelo seu uso efetivo. Da redação do voto, depreende-se, que se trata de um serviço de utilização não compulsória, de maneira que apenas o efetivo exercício, nos moldes do art. 79, II, CTN, gera a obrigação tributária. Assim, somente quando o serviço é efetivamente utilizado pelo contribuinte configurar-se-á o fato gerador do tributo.

Velloso sustenta a ideia de que o serviço de emissão de passaporte não é obrigatório, pois apenas aquele interessado em obter o passaporte terá que utilizar-se desse serviço, remunerando-o mediante taxa.

Por outro lado, Luciano Amaro, ao tratar das taxas de polícia, cita, como exemplo de fato gerador para tal exação, a obtenção de passaporte para viajar para o exterior:

Há certos direitos cujo exercício deve ser conciliado com o interesse público, cabendo ao Estado policiar a atuação do indivíduo. A construção de um prédio ou a instalação de uma empresa devem obedecer às leis de zoneamento, de segurança etc. Cabe à administração pública verificar o cumprimento das normas pertinentes e conceder a autorização, licença ou alvará. Do mesmo modo, se um indivíduo deseja portar uma arma, ele deve solicitar a licença do Estado; se quer viajar para o exterior, compete-lhe obter passaporte.⁸⁰

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal: STF - ADIn: 447-6/DF. Data de Julgamento: 05/06/1991. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 05/03/1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266357>>. Acesso em: 08 de outubro de 2013.

⁸⁰ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 55.

Para Amaro, trata-se de um ato de polícia na medida em que o direito de viajar, como interesse privado, contrapõe-se ao interesse da coletividade, necessitando, por conseguinte, ser limitado, restringido pelo Poder Público. Destarte, o Estado, com base no princípio da supremacia do interesse público, condiciona essa liberdade do indivíduo ao cumprimento de diversas exigências, que, uma vez atendidas, culminam com a concessão do passaporte. Para tanto, é cobrada taxa em virtude das diligências realizadas pela Administração Pública com o intuito de permitir o exercício dos direitos do cidadão.

Com esopeque nos conceitos exarados no capítulo anterior, tem-se que serviço público é aquele prestado, direta ou indiretamente, pelo Estado com o fito de alcançar o interesse da coletividade. Muito embora possa ser utilizado singularmente pelos indivíduos – especificidade, o serviço público tem como característica essencial a busca pela satisfação da coletividade.⁸¹

Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta conceito bastante completo acerca de serviço público, onde se constata os elementos indispensáveis para a caracterização do serviço público:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.⁸²

Destaca-se, pois, como elementos caracterizadores do serviço público a prestação, mesmo que indireta, pelo Estado, a subordinação a um regime jurídico de Direito Público e, por fim, a busca pelo interesse da coletividade.

Sendo assim, com o devido respeito ao voto proferido por Carlos Velloso, mostra-se forçoso compreender a emissão de passaporte como um serviço público, uma vez que não se é possível verificar uma busca pelo bem estar social. A emissão de passaporte, permitindo ao indivíduo viajar para além das fronteiras nacionais, não representa um interesse coletivo.

Entendido esse ponto, parece pertencer a razão àqueles que veem o ato de emitir passaportes como uma atividade resultante do exercício do poder de polícia pela Administração Pública.

⁸¹ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 521.

⁸² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 671.

O Estado, verificando certos requisitos previamente estabelecidos, concede o passaporte, permitindo a seu titular ultrapassar as fronteiras nacionais e adentrar em territórios estrangeiros.

Observa-se, desse modo, o exercício do poder de polícia pelo Estado, de maneira que a máquina pública é organizada para realizar as diligências necessárias para esse ato de polícia, expedindo o passaporte e gerando para o seu titular o exercício de um direito, devidamente disciplinado pelo Estado a fim de não ofender o interesse público.

Em relação a essa movimentação da máquina administrativa para a expedição desse documento, surge a cobrança de uma taxa para remunerar tal atividade.

Em suma, o ato de polícia desempenhado pelo Departamento de Polícia Federal necessário para a emissão de passaporte comum solicitado pelo cidadão brasileiro constitui o fato gerador que faz nascer a obrigação tributária, compelindo o contribuinte ao pagamento da taxa devida.

4.2 Taxa de emissão de passaporte comum e o princípio da retributividade

Com esboço no que foi supramencionado, as taxas, entendidas como tributos contraprestacionais – ressalte-se que, como foi dito, Hugo de Brito Machado prefere utilizar a expressão “referibilidade”, tem seu valor atribuído conforme os gastos com o serviço público prestado ou com as atividades necessárias para a realização do ato de polícia. Bastante elucidativo mostra-se o julgamento do Supremo Tribunal Federal, cujo trecho da ementa traz, *in verbis*:

A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à

cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina.⁸³

Sendo assim, a importância referente à taxa de emissão de passaporte comum deve guardar proporção com os gastos relativos à atuação estatal para expedir o documento. Deve se observar, pois, uma correlação entre esses valores. A quantia cobrada não deve extrapolar aquilo que se espera que a Administração Pública dispense para realizar o ato de polícia.

4.3 Procedimento junto ao Departamento de Polícia Federal

Busca-se analisar os procedimentos necessários para que o indivíduo brasileiro possa obter seu passaporte comum, além de se verificar se todas essas diligências da Polícia Federal justificam o valor cobrado como taxa.

A solicitação do passaporte comum para brasileiros pode ser realizada via “internet”, acessando o “site” do Departamento de Polícia Federal, cujo endereço eletrônico é <http://www.dpf.gov.br/>.

O interessado deve solicitar a emissão de passaporte no endereço eletrônico supracitado, devendo, para tanto, preencher um formulário eletrônico⁸⁴ com informações pessoais, tais como nome completo, filiação, data de nascimento, sexo, estado civil, unidade federativa, cidade. Também é exigido o preenchimento de dados referentes à documentação do indivíduo, como número do documento de identidade, órgão emissor, data de emissão, unidade federativa de expedição, número do C.P.F., número do título de eleitor, seção, zona, unidade federativa, número do documento militar, bem como a unidade militar, no caso dos solicitantes do sexo masculino. São exigidos, ainda, dados complementares referentes à profissão e endereço.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal: STF – Questão de Ordem em Medida Cautelar na ADIn: 2551-1/MG. Data de Julgamento: 02/04/2003. Requerentes: Confederação Nacional do Comércio e Outra. Requerido: Governador do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 20/04/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266148>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

⁸⁴ Formulário presente no endereço eletrônico: <https://www7.dpf.gov.br/sinpa/inicializacaoSolicitacao.do?dispatch=inicializarSolicitacaoPassaporte&UF=DF&CD_MUNICIPIO=9701&CD_LOTACAO=274>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

Por fim, preenche-se o campo do local de atendimento, ao qual o requerente deve comparecer na data marcada.

Após a inclusão dos dados, será emitido um protocolo de solicitação, bem como será gerada uma GRU – Guia de Recolhimento da União, referente à taxa devida para a emissão do documento de viagem requerido, cujo valor, verificado em outubro de 2013, corresponde à quantia de R\$ 156,07 (cento e cinquenta e seis reais e sete centavos).

De posse de todos os documentos originais exigidos⁸⁵ (documento de identidade⁸⁶, para os maiores de 12 anos; título de eleitor; documento que comprove quitação com o serviço militar obrigatório, para os requerentes do sexo masculino a partir de 01 de janeiro do ano em que completarem 19 anos até 31 de dezembro do ano que completarem 45 anos; certificado de naturalização, para os naturalizados; passaporte comum ou de emergência anterior, quando houver; Cadastro de Pessoas Físicas, do requerente maior de 18 anos, ou de seu genitor ou representante, para os requerentes com menos de 18 anos), além do comprovante bancário de pagamento da GRU, o solicitante deve comparecer ao posto do Departamento de Polícia Federal, na data previamente marcada, para apresentação desses documentos.

No fim do atendimento, o indivíduo receberá um recibo indicando a provável data e horário de entrega do passaporte, que somente será entregue pessoalmente ao seu titular, mediante a apresentação do documento de identidade e a assinatura do recibo.

Cabe ressaltar que, no caso de o solicitante já possuir passaporte comum ou de emergência, sendo válido ou não, deverá, quando do atendimento, apresentar esse documento. Caso não o apresente, o valor a ser recolhido como taxa será o dobro, ou seja, R\$ 312,14 (trezentos e doze reais e quatorze centavos), quantia contestável, levando-se em consideração o princípio da retributividade.

Não se pode afirmar que a exigência da cobrança da taxa em dobro, em caso de não apresentação do passaporte comum ou de emergência anterior, respeita o caráter retributivo das taxas. Se a atuação estatal, para a emissão de um primeiro passaporte para aquele que ainda não

⁸⁵ Documentação constante no endereço eletrônico: <<http://www.dpf.gov.br/servicos/passaporte/documentacao-necessaria/documentacao-para-passaporte-comum/documentacao-para-passaporte-comum>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

⁸⁶ Cabe lembrar que podem ser aceitos como documento de identidade: cédula de identidade expedida por Secretaria de Segurança Pública; carteira funcional expedida por órgão público, reconhecida por lei federal como documento de identidade válido em todo território nacional; carteira de identidade expedida por comando militar, ex-ministério militar, pelo Corpo de Bombeiros ou Polícia Militar; passaporte anterior; carteira nacional de habilitação expedida pelo DETRAN; carteira de identidade expedida por órgão fiscalizador do exercício da profissão regulamentada por lei; e carteira de trabalho e previdência social-CTPS.

possui seus dados registrados no Departamento de Polícia Federal, corresponde a uma taxa de R\$ 156,07, não se mostra razoável exigir pagamento em dobro daquele que já registrou seus dados outrora e trouxe todos os documentos necessários.

Além disso, é forçoso esclarecer que essa cobrança em dobro desrespeita a própria definição de tributo, prevista no art. 3º, CTN, segundo a qual o tributo não pode configurar sanção.

Conforme aduz Leandro Paulsen (2003):

O art. 3º não deixa dúvida de que não se confundem o tributo, exigido porque a todos cabe contribuir para as despesas públicas conforme previsões legais, e a multa, que tem caráter punitivo por uma infração à legislação.⁸⁷

O tributo, conforme sua definição legal, não pode representar uma sanção, uma multa. Assim, o poder de tributar deve ser utilizado de forma moderada, não sendo razoável, no caso em análise, a cobrança em dobro pela não apresentação do documento anterior.

Se as diligências realizadas pelo Estado para praticar o ato de polícia são as mesmas, culminando com a mesma finalidade – a emissão de um passaporte comum, razoável seria a cobrança do mesmo valor.

4.4 Base legal e sua análise frente ao princípio da legalidade tributária

No que concerne ao embasamento jurídico da taxa de emissão de passaporte comum, tem-se o Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, com redação dada pelo Decreto nº 5.978, de 04 de dezembro de 2006, a Portaria nº 98, de 24 de janeiro de 2011, do Ministério das Relações Exteriores, e, por fim, a Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997.

4.4.1 Decreto nº 1.983/96

⁸⁷ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2003, p. 558.

O Decreto nº 1.983/96 institui o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da fiscalização do tráfego internacional e do passaporte brasileiro (PROMASP) e aprova o Regulamento de Documentos de Viagem.⁸⁸

Conforme o art. 2º, desse decreto, o PROMASP consiste em padronizar os requisitos para a criação de passaportes, uniformizá-los, utilizando padrões de segurança, além de otimizar o atendimento aos passageiros do tráfego internacional.

O Regulamento de Documentos de Viagem está contido no Anexo do Decreto e, em seu art. 1º, inciso I, traz a previsão do passaporte, considerado como documento de viagem.

Além do passaporte, esse mesmo artigo considera, ainda, como documentos de viagem, o laissez-passer, a autorização de retorno ao Brasil, o salvo-conduto, a cédula de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratados, acordos e outros atos internacionais, o certificado de membro de tripulação de transporte aéreo, a carteira de marítimo e a carteira de matrícula consular. Aqui, não se faz necessário o aprofundamento desses conceitos, tendo em vista não ser esse o objetivo desse trabalho.

Quanto ao passaporte, de acordo com o Anexo – Regulamento de Documentos de Viagem, existem cinco categorias⁸⁹.

O passaporte diplomático, de coloração vermelha, é aquele destinado a serviços diplomáticos a fim de identificar seus titulares como representantes diplomáticos do País, sendo concedido ao Presidente da República, a seu Vice, bem como aos ex Presidentes; aos Ministros de Estado, aos ocupantes de cargos de natureza especial e aos titulares de Secretarias vinculadas à Presidência da República; aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, funcionários da Carreira de Diplomata, em atividade e aposentados, de Oficial de Chancelaria e aos Vice-Cônsules em exercício; aos correios diplomáticos; aos adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores; aos militares a serviço em missões da Organização das Nações Unidas e de

⁸⁸ BRASIL. Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996. Institui, no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP), e aprova o Regulamento de Documentos de Viagem. Arts. 1º e 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1983compilado.htm> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

⁸⁹ BRASIL. Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996. Institui, no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP), e aprova o Regulamento de Documentos de Viagem. Arts. 3º a 13. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1983compilado.htm> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

outros organismos internacionais, a critério do Ministério das Relações Exteriores; aos chefes de missões diplomáticas especiais e aos chefes de delegações em reuniões de caráter diplomático, desde que designados por decreto; aos membros do Congresso Nacional; aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União; ao Procurador-Geral da República e aos Subprocuradores-Gerais do Ministério Público Federal; e aos juízes brasileiros em Tribunais Internacionais Judiciais ou Tribunais Internacionais Arbitrais. Além desses casos, o passaporte diplomático ainda pode ser concedido ao cônjuge, companheiro ou companheira e dependentes das pessoas anteriormente indicadas, podendo, também, ser concedido a funcionários de outras categorias, a critério do Ministério das Relações Exteriores, e, mediante autorização do Ministro de Estado das Relações Exteriores, pode ser obtido por outras pessoas em função do interesse do País.

O passaporte oficial, de cor verde, emitido para servidores e demais pessoas que estiverem a serviço do País, em missão oficial ou relevante para a Pátria.

O passaporte comum tem a cor azul e é o documento cedido para todo brasileiro, autorizando a viajar para fora do Brasil.

O passaporte estrangeiro cedido aos não brasileiros sejam eles apátridas, de nacionalidade indefinida, asilados ou refugiados no Brasil, desprovidos de qualquer documento de identificação, ou àqueles estrangeiros que, legalmente registrados no País, não tenham documento de viagem e necessitem deixar o território ou a ele retornar.

Por último, o passaporte azul claro representa a categoria passaporte de emergência, que, nos termos do art. 13 do Anexo do Decreto nº 1.983/96 – Regulamento de Documentos de Viagem, se concederá ao indivíduo que, uma vez preenchido todas as exigências para adquirir o passaporte, necessite de documento de viagem, urgentemente, não sendo possível, desde que comprovado, aguardar o prazo regular de entrega, em virtude de catástrofes naturais, conflitos armados, dentre outras situações tidas como emergenciais, previamente definidas em ato dos Ministérios da Justiça ou das Relações Exteriores.

No Capítulo IV do Regulamento, observam-se as condições gerais para a obtenção de passaporte comum, no Brasil, dentre elas, consta, no inciso IV do art. 20, o recolhimento da taxa ou do emolumento devido.

No art. 30, inserido no Capítulo V, que trata das normas comuns a todos os passaportes, estabelece-se que a concessão do documento de viagem, exceto com relação aos passaportes diplomático e oficial, gera para o solicitante, a cobrança de taxa ou emolumento.

Conforme o estudo do princípio da legalidade tributária, até então, realizado neste trabalho, decreto não pode ser o ato normativo destinado a instituir uma taxa. Ao transcrever e explicar o art. 150, I da Constituição da República, Adelúcia Miranda do Amaral aduz que:

Pela dicção do enunciado prescritivo acima transcrito, reforçando o disposto no artigo 5º, inciso II, o comando normativo extraído nos diz que se se der a imposição (ou aumento) de tributos por outro veículo introdutor de normas que não a “lei”, então essa norma introdutória, bem como a norma por ele introduzida, é inválida.⁹⁰

Deste modo, a previsão normativa exposta nesse tópico não representa respeito ao princípio da legalidade tributária, tendo em vista a não conformidade com a reserva absoluta de lei. Como visto no Capítulo 2 desta obra, a instituição de tributos há de ser feita mediante a edição de uma lei, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, que não incluem as taxas de emissão de passaporte comum para brasileiros.

4.4.2 Portaria nº 98/11

Essa portaria⁹¹, expedida em 24 de janeiro de 2011, pelo Ministério das Relações Exteriores, estabelece normas e diretrizes para a concessão de passaporte diplomático para os indivíduos que, mesmo não constando no art. 6º do Regulamento dos Documentos de Viagem do Decreto nº 1.983/96, necessitam desse documento em virtude de interesse do Brasil.

Essa portaria nada dispõe acerca do passaporte comum, sendo, portanto, desnecessária maior análise desse ato normativo, tendo em vista não tratar do objeto de estudo deste trabalho.

⁹⁰ AMARAL, Adelúcia Miranda do. **Princípio da Legalidade em Matéria Tributária**: aspectos relevantes. 2007. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 79. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041081.pdf> >. Acesso em: 14 de outubro de 2013.

⁹¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Estabelece normas e diretrizes para concessão de passaportes diplomáticos às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos do art. 6º do Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006, devam portá-lo em função do interesse do País. Portaria nº 98, de 24 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/portaria-que-regulamenta-a-emissao-de-passaportes-diplomaticos>> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

4.4.3 Lei complementar nº 89/97

A LC 89/97 institui o FUNAPOL, Fundo para aparelhamento e operacionalização das atividades-fim da Polícia Federal.

Em seu art. 2º, há a previsão da instituição das taxas cujo fato gerador e respectiva alíquota estejam expressos nos incisos desse mesmo artigo.

O art. 2º dispõe, *ipsis litteris*:

Art. 2º **Ficam instituídas as taxas cujo fato gerador e respectivas alíquotas**, fixadas em Unidade Fiscal de Referência - UFIR, **estão relacionados neste artigo**:

I – (VETADO);

II – (VETADO);

III – (VETADO);

IV – (VETADO);⁹²

V – Expedição de carteira de estrangeiro fronteiriço – alíquota específica (UFIR): 60;

VI – Fiscalização de embarcações em viagem de curso internacional; alíquota específica (UFIR): 500;

VII – Expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa de transporte marítimo internacional; alíquota específica (UFIR): 1000;

VIII – Expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa de transporte aéreo internacional; alíquota específica (UFIR): 1000;⁹³

IX – Expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa de transporte terrestre internacional; alíquota específica (UFIR): 1000;

X – Expedição de certificado de cadastramento de entidades nacionais e estrangeiras que atuam em adoções internacionais de crianças e adolescentes; alíquota específica (UFIR): 200. (Grifos do autor).

Como se pode observar, nesse artigo não estão previstos o fato gerador, o sujeito ativo, o sujeito passivo, a base de cálculo e nem a alíquota referentes à taxa de emissão de passaporte comum, não havendo, pois, que se falar em instituição desse tributo.

Muito embora o art. 3º dessa mesma Lei preveja, como receita do FUNAPOL, a taxa pela expedição de documento de viagem, o art. 2º é claro ao instituir as taxas cujo fato gerador e alíquota estejam fixados no corpo do próprio art. 2º.

Para melhor análise, transcreve-se o referido art. 3º desta Lei Complementar:

⁹² Com o intuito de trazer à luz os incisos omitidos pelo veto presidencial, estes se referem (I) à expedição de porte federal de arma, (II) à expedição de segunda via de porte federal de arma, (III) à renovação de porte federal de arma e (IV) ao registro de comunicação de roubo, furto ou extravio de arma, conforme texto da Mensagem nº 255, relativa ao veto presidencial parcial do art. 2º da Lei Complementar nº 89/97. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep-Lcp-89-97.pdf>. Acesso em: 14 de outubro de 2013.

⁹³ BRASIL. Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997. Institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp89.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2013.

Art. 3º Constituem receita do FUNAPOL:

I - taxas e multas cobradas pelos serviços de migração, prestados pelo Departamento Polícia Federal, assim discriminadas:

a) **taxas pela expedição de documento de viagem**, instituídas pelo art. 49 do Decreto nº 3.345, de 30 de novembro de 1938, e atualizadas na forma da legislação vigente;

b) taxas constantes do anexo II da tabela aprovada pelo art. 131 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, atualizada pelo Decreto-lei nº 2.236, de 23 de janeiro de 1985, e por atos normativos complementares;

c) multas previstas no art. 125 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, e atualizada na forma da legislação vigente;

II - taxas criadas pelo art. 17, caput, e Anexo, da Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995;

III - rendimentos de aplicação do próprio Fundo;

IV - doações de organismos ou entidades nacionais e estrangeiras;

V - recursos advindos da alienação dos bens móveis e imóveis do acervo patrimonial do FUNAPOL;

VI - receita proveniente da inscrição em concurso público para o ingresso na Carreira Policial Federal;

VII - recursos decorrentes de contratos e convênios celebrados pela Polícia Federal;

VIII - taxas criadas pelo art. 2º, incisos I a X, desta Lei Complementar;

IX - multas decorrentes do disposto no art. 4º desta Lei Complementar. (Grifos do autor).

A simples menção da taxa pela expedição de documento de viagem não é suficiente para instituir essa taxa, tendo em vista o desrespeito à legalidade tributária.

Mesmo que se entenda, utilizando-se da interpretação sistemática⁹⁴, que o sentido do art. 2º também foi o de instituir a taxa de documento de viagem prevista no art. 3º, esse dispositivo não satisfaz as exigências de instituição do tributo à luz do princípio da legalidade tributária, mais especificamente no que tange ao princípio da tipicidade tributária.

Como analisado no Capítulo 2 desta obra, a legalidade tributária tem como corolário o princípio da tipicidade, segundo o qual o legislador infraconstitucional deve trazer, na lei instituidora, a descrição, de forma clara e completa, de todos os elementos caracterizadores do tributo, de maneira suficiente e necessária a fim de se identificar, no caso concreto, a obrigação tributária, bem como os critérios necessários para quantificar o valor devido.

A tipicidade tributária é caracterizada, pela doutrina, por ser fechada ou cerrada, exigindo, portanto, a presença de todos os elementos caracterizadores da relação tributária obrigacional para a instituição de um tributo. Somente com a descrição completa fica assegurada ao contribuinte a segurança jurídica que lhe é uma garantia frente ao poder de tributar do Estado.

Fato gerador, sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e multa pelo não pagamento devem ser estabelecidos em lei, único ato normativo permitido para fixar esses

⁹⁴ Glauco Barreira Magalhães Filho, em sua obra *Hermenêutica Jurídica Clássica*, 2ª edição, 2003, Mandamentos, página 37, aduz que “a interpretação sistemática é a interpretação da norma à luz das outras normas e do espírito (principiologia) do ordenamento jurídico [...]”.

elementos, conforme art. 97, CTN. Tem-se, desse modo, a submissão à reserva de lei, também subprincípio da legalidade tributária.

Tendo em vista o princípio da legalidade tributária, depreende-se que a Lei Complementar nº 89/97 não apresenta todos esses elementos caracterizadores da taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros necessários para sua instituição.

Destarte, decreto que estabeleça esses elementos, nesse caso, o Decreto nº 1.983/96, não é ato normativo idôneo para instituir uma exação, como a taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros, por desobediência ao princípio da legalidade tributária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto nesse trabalho, depreende-se que, com base no princípio da legalidade tributária, bem como nos princípios correlatos, quais sejam o da reserva absoluta de lei e o da tipicidade, a taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros desrespeita a exigência constitucional de instituição de tributo mediante lei.

Como foi explanado outrora, o princípio da legalidade tributária exige, para a instituição de um tributo, a existência de lei, em seu sentido formal e material, prevendo, detalhadamente, todos os elementos necessários para a caracterização do tributo criado.

Representa, pois, esse princípio um instrumento de proteção ao contribuinte na medida em que este só se obriga a pagar um tributo caso haja previsão legal dessa cobrança. Tendo em vista a tipologia cerrada exigida para lei tributária, fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota são características do tributo que precisam estar previstas, de forma clara, na lei instituidora do tributo.

Em que pese a existirem exceções a legalidade tributária, de maneira que determinados tributos podem ser instituídos ou majorados por atos normativos diversos da lei, a taxa cobrada em razão da emissão de passaporte comum para brasileiros não constitui uma dessas ressalvas.

Conforme apresentado nesta obra acadêmica, o Departamento de Polícia Federal é o órgão responsável pela expedição do passaporte comum. Para tanto é cobrada uma taxa no valor de R\$ 156,07, que pode dobrar, no caso de obtenção de novo passaporte e o requerente não apresente o anterior.

Quanto ao valor duplicado, quando da não apresentação do documento anterior pelo solicitante, contestável mostra-se essa exigência, levando-se em consideração a aparente cobrança desproporcional, frente ao princípio da retributividade, segundo o qual a quantia devida deve representar, na medida do possível, os gastos suportados pelo Poder Público na realização das atividades de polícia ou na prestação do serviço público específico e divisível.

Segundo os dispositivos previstos no próprio endereço eletrônico do Departamento de Polícia Federal, a caracterização da taxa de emissão de passaporte comum para brasileiros é prevista em um decreto, o Decreto nº 1.983/96, com redação alterada pelo Decreto nº 5.978/06.

No anexo desse Decreto, que constitui o Regulamento de Documentos de Viagem, foram vistos, de forma breve, todos esses documentos oficiais, dentre eles o passaporte comum.

Ao realizar uma profunda pesquisa no ordenamento jurídico pátrio, desvenda-se a Lei Complementar nº 89/97, que prevê, como uma das receitas do FUNAPOL (Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal), o valor referente às taxas pela expedição de documento de viagem.

Entretanto, como foi, demasiadamente, fundamentado, esse dispositivo não se mostra idôneo para instituir essa taxa, uma vez que não respeita o princípio da legalidade tributária, desrespeitando, por conseguinte, os princípios da reserva absoluta de lei e da tipicidade.

Deste modo, não havendo descrição clara do fato gerador, do sujeito ativo, do sujeito passivo, da base de cálculo e da alíquota de determinado tributo, em lei, a exação é inconstitucional por afrontar o comando previsto no art. 150, I da Lei Maior, isto é, por violar o princípio da legalidade tributária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Adelúcia Miranda do. **Princípio da Legalidade em Matéria Tributária**: aspectos relevantes. 2007. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041081.pdf>>. Acesso em: 14 de outubro de 2013.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AQUINO, Rubim Santos Leão de. **História das sociedades**: das comunidades primitivas às sociedades medievais. 19. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 2003.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

BARTINE, Caio. **Elementos do Direito. Vol 3. Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 de setembro de 2013

BRASIL. Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996. Institui, no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP), e aprova o Regulamento de Documentos de Viagem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1983compilado.htm> Acesso em: 14 de outubro de 2013.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 27 de setembro de 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997. Institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp89.htm>. Acesso em: 17 de outubro de 2013.

BRASIL. Portaria nº 98, de 24 de janeiro de 2011, do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/portaria-que-regulamenta-a-emissao-de-passaportes-diplomaticos>>. Acesso em: 17 de outubro de 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal. Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011. Data de publicação: 02 de janeiro de 2012. Art. 1º, *caput*, do Anexo I. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/acessoainformacao/http_intranet.dpf.gov.br/legislacao/regimento_interno_portaria_n_2-877-2011-MJ.pdf>. Acesso em: 08 de outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADIn: 447-6/DF. DJ de 05 de junho de 1991. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 05/03/1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266357>>. Acesso em: 08 de outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Questão de Ordem em Medida Cautelar na ADIn: 2551-1/MG. DJ de 02 de abril de 2003. Requerentes: Confederação Nacional do Comércio e Outra. Requerido: Governador do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266148>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Recurso Extraordinário: 570680/RS. DJ de 28 de outubro de 2009. Recorrente: Indústria de Peles Pampa LTDA. Recorrido: União Federal – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6188594/recurso-extraordinario-re-570680-rs>>. Acesso em: 12 de setembro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Recurso Extraordinário 588322/RO. DJ de 16 de junho de 2010. Recorrente: Associação Comercial de Rondônia – ACR. Recorrido: Município de Porto Velho. Relator: Min. Gilmar Mendes – Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28588322%2E%2E+OU+588322%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cmsf5de>>. Acesso em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Súmula Vinculante nº 29. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/PSV_39.pdf>. Acesso em: 01/10/2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3, Apelação Cível: AMS 27089 SP 0027089-75.2001.4.03.6100. DJ de 20 de junho de 2013. Apelante: JMG IMP/E EXP/ LTDA. Apelado: União Federal (FAZENDA NACIONAL). Relator: Desembargadora Federal Regina Costa – SEXTA TURMA. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/2906575>>. Acesso em: 12 de setembro de 2013.

BUJÁN Y FERNÁNDEZ, Antonio Fernández de. Ius Fiscale: instrumentos de política financeira y principios informadores del sistema tributario romano. **RDUNED: Revista de Derecho**, UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Espanha, n. 5, p. 185-210, jul. 2009. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2009-5-5060&dsID=Documento.pdf>>. Acesso em: 04 de novembro de 2013.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. Tomo II. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

CAMPOS, Gustavo Lima. **Da ilegalidade da cobrança por emissão de passaportes no Brasil**. Jus Navigandi. Teresina, ano 15, n. 2591, 5 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17121>>. Acesso em: 17 de outubro de 2013.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FILHO, Glauco Barreira Magalhães. **Hermenêutica Jurídica Clássica**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Método, 2012.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2003.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TARTUCE, Flávio Tartuce. **Manual de Direito Civil**. 2. ed. São Paulo: Método, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, São Paulo, 1, p. 607-630, 2003. Disponível em: <http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf>. Acesso em 07 de novembro de 2013.

XAVIER, Alberto. **Tipicidade da Tributação, Simulação e Norma Antielisiva**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

ANEXO I

Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1983compilado.htm>.
Acesso em: 23 de novembro de 2013.



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 1.983, DE 14 DE AGOSTO DE 1996.

Institui, no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP), e aprova o Regulamento de Documentos de Viagem.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (PROMASP).

Art. 2º O Programa a que refere o artigo anterior consiste, especialmente, em:

I - padronizar os requisitos básicos para a criação do passaporte de leitura mecânica, visando à agilização da fiscalização do tráfego internacional;

II - uniformizar o passaporte, dotando-o de padrões de segurança;

III - facilitar e agilizar o atendimento do fluxo de passageiros do tráfego internacional.

Art. 3º Fica aprovado o Regulamento de Documentos de Viagem, na forma constante do Anexo a este Decreto.

Art. 4º Os Ministros de Estado da Justiça e das Relações Exteriores expedirão as instruções e normas necessárias à execução deste Decreto.

Art. 5º Os recursos diretamente arrecadados e destinados ao Departamento de Polícia Federal, provenientes das taxas de expedição de passaportes e demais serviços de imigração no Brasil, e

multas decorrentes de infrações ao Estatuto do Estrangeiro, destinam-se ao custeio do PROMASP, podendo estender-se às diversas atividades desenvolvidas pela Polícia Federal.

Art. 6º As disposições do Regulamento aprovado por este Decreto não alteram o prazo de validade dos passaportes anteriormente expedidos.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogados os [Decretos nºs 86, de 15 de abril de 1991](#), [637, de 24 de agosto de 1992](#), e [1.123, de 28 de abril de 1994](#).

Brasília, 14 de agosto de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nelson A. Jobim

Luiz Felipe Lampreia

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.8.1996

ANEXO

[\(Redação dada pelo Decreto nº 5.978, de 2006\)](#)

REGULAMENTO DE DOCUMENTOS DE VIAGEM

CAPÍTULO I

DOS DOCUMENTOS DE VIAGEM

Art. 1º Para efeito deste Regulamento, consideram-se documentos de viagem:

I - passaporte;

II - **laissez-passer**;

III - autorização de retorno ao Brasil;

IV - salvo-conduto;

V - cédula de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratados, acordos e outros atos internacionais;

VI - certificado de membro de tripulação de transporte aéreo;

VII - carteira de marítimo; e

VIII - carteira de matrícula consular.

CAPÍTULO II

DO PASSAPORTE

Art. 2º Passaporte é o documento de identificação, de propriedade da União, exigível de todos os que pretendam realizar viagem internacional, salvo nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.

Parágrafo único. O passaporte é documento pessoal e intransferível.

Art. 3º Os passaportes brasileiros classificam-se nas categorias:

I - diplomático;

II - oficial;

III - comum;

IV - para estrangeiro; e

V - de emergência.

Art. 4º Os passaportes diplomático e oficial serão emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 5º Os passaportes comum, para estrangeiro e de emergência serão expedidos, no território nacional, pelo Departamento de Polícia Federal e, no exterior, pelas missões diplomáticas ou repartições consulares.

SEÇÃO I

Do Passaporte Diplomático

Art. 6º Conceder-se-á passaporte diplomático:

I - ao Presidente da República, ao Vice-Presidente e aos ex-Presidentes da República;

II - aos Ministros de Estado, aos ocupantes de cargos de natureza especial e aos titulares de Secretarias vinculadas à Presidência da República;

III - aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal;

IV - aos funcionários da Carreira de Diplomata, em atividade e aposentados, de Oficial de Chancelaria e aos Vice-Cônsules em exercício;

V - aos correios diplomáticos;

VI - aos adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores;

VII - aos militares a serviço em missões da Organização das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, a critério do Ministério das Relações Exteriores;

VIII - aos chefes de missões diplomáticas especiais e aos chefes de delegações em reuniões de caráter diplomático, desde que designados por decreto;

IX - aos membros do Congresso Nacional;

X - aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União;

XI - ao Procurador-Geral da República e aos Subprocuradores-Gerais do Ministério Público Federal; e

XII - aos juízes brasileiros em Tribunais Internacionais Judiciais ou Tribunais Internacionais Arbitrais.

§ 1º A concessão de passaporte diplomático ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes das pessoas indicadas neste artigo será regulada pelo Ministério das Relações Exteriores.

§ 2º A critério do Ministério das Relações Exteriores e levando-se em conta as peculiaridades do país onde estiverem a serviço, em missão de caráter permanente, conceder-se-á passaporte diplomático a funcionários de outras categorias.

§ 3º Mediante autorização do Ministro de Estado das Relações Exteriores, conceder-se-á passaporte diplomático às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos deste artigo, devam portá-lo em função do interesse do País.

Art. 7º O passaporte diplomático será autorizado, no território nacional, pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, seu substituto legal ou delegado e, no exterior, pelo chefe da missão diplomática ou da repartição consular, seus substitutos legais ou delegados.

SEÇÃO II

Do Passaporte Oficial

Art. 8º O passaporte oficial será concedido:

I - aos servidores da administração direta que viagem em missão oficial dos governos Federal, Estadual e do Distrito Federal;

II - aos servidores das autarquias dos governos Federal, Estadual e do Distrito Federal, das empresas públicas, das fundações federais e das sociedades de economia mista em que a União for acionista majoritária;

III - às pessoas que viagem em missão relevante para o País, a critério do Ministério das Relações Exteriores;

IV - aos auxiliares de adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores.

Parágrafo único. A concessão de passaporte oficial ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes das pessoas indicadas neste artigo será regulada pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 9º O passaporte oficial será autorizado, no território nacional, pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, seu substituto legal ou delegado e, no exterior, pelo chefe da missão diplomática ou da repartição consular, seus substitutos legais ou delegados.

SEÇÃO III

Do Passaporte Comum

Art. 10. O passaporte comum, requerido nos termos deste Decreto, será concedido a todo brasileiro.

SEÇÃO IV

Do Passaporte para Estrangeiro

Art. 12. O passaporte para estrangeiro será concedido:

I - no território nacional:

- a) ao apátrida ou de nacionalidade indefinida;
- b) ao asilado ou refugiado no País, desde que reconhecido nestas condições pelo governo brasileiro;
- c) ao nacional de país que não tenha representação no território nacional nem seja representado por outro país, ouvido o Ministério das Relações Exteriores;
- d) ao estrangeiro comprovadamente desprovido de qualquer documento de identidade ou de viagem, e que não tenha como comprovar sua nacionalidade;
- e) ao estrangeiro legalmente registrado no Brasil e que necessite deixar o território nacional e a ele retornar, nos casos em que não disponha de documento de viagem;

II - no exterior:

- a) ao apátrida ou de nacionalidade indefinida;
- b) ao cônjuge, viúvo ou viúva de brasileiro que haja perdido a nacionalidade originária em virtude de casamento;

c) ao estrangeiro legalmente registrado no Brasil e que necessite ingressar no território nacional, nos casos em que não disponha de documento de viagem válido, ouvido o Departamento de Polícia Federal.

SEÇÃO V Do Passaporte de Emergência

Art. 13. Será concedido passaporte de emergência àquele que, tendo satisfeito às exigências para concessão de passaporte, necessite de documento de viagem com urgência e não possa comprovadamente aguardar o prazo de entrega, nas hipóteses de catástrofes naturais, conflitos armados ou outras situações emergenciais, individuais ou coletivas, definidas em ato dos Ministérios da Justiça ou das Relações Exteriores, conforme o caso.

Parágrafo único. As exigências de que trata o **caput** poderão ser dispensadas em situações excepcionais devidamente justificadas pela autoridade concedente.

CAPÍTULO III DOS DEMAIS DOCUMENTOS DE VIAGEM

SEÇÃO I Do Laissez-Passer

Art. 14. **Laissez-passer** é o documento de viagem, de propriedade da União, concedido, no território nacional, pelo Departamento de Polícia Federal e, no exterior, pelo Ministério das Relações Exteriores, ao estrangeiro portador de documento de viagem não reconhecido pelo governo brasileiro ou que não seja válido para o Brasil.

SEÇÃO II Da Autorização de Retorno ao Brasil

Art. 15. A autorização de retorno ao Brasil é o documento de viagem, de propriedade da União, expedido pelas missões diplomáticas ou repartições consulares àquele que, para regressar ao território nacional, não preencha os requisitos para a obtenção de passaporte ou de **laissez-passer**.

SEÇÃO III Do Salvo-Conduto

Art. 16. O salvo-conduto é o documento de viagem, de propriedade da União, expedido pelo Ministério da Justiça, destinado a permitir a saída do território nacional de todo aquele que obtenha asilo diplomático concedido por governo estrangeiro.

SEÇÃO IV Da Cédula de Identidade Civil, do Certificado de Membro de Tripulação de Transporte Aéreo e da Carteira de Marítimo

Art. 17. A cédula de identidade civil expedida pelos órgãos oficiais competentes substitui o passaporte comum nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.

Art. 18. O certificado de membro de tripulação de transporte aéreo e a carteira de marítimo poderão substituir o passaporte comum para efeito de desembarque e embarque no território nacional, nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.

SEÇÃO V Da Carteira de Matrícula Consular

Art. 19. A carteira de matrícula consular é o documento, de propriedade da União, concedido pelas missões diplomáticas ou repartições consulares a todo cidadão brasileiro domiciliado em sua jurisdição.

CAPÍTULO IV DAS CONDIÇÕES GERAIS PARA OBTENÇÃO DOS DOCUMENTOS DE VIAGEM

Art. 20. São condições gerais para a obtenção do passaporte comum, no Brasil:

I - ser brasileiro;

II - comprovar sua identidade e demais dados pessoais necessários ao cadastramento no banco de dados de requerentes de passaportes;

III - estar quite com a justiça eleitoral e o serviço militar obrigatório;

IV - recolher a taxa ou emolumento devido;

V - submeter-se à coleta de dados biométricos; e

VI - não ser procurado pela Justiça nem impedido judicialmente de obter passaporte.

§ 1º Para comprovação dos incisos I a IV, será exigida a apresentação, em original, dos documentos relacionados em ato do Departamento de Polícia Federal.

§ 2º Havendo fundadas razões, poderá a autoridade concedente exigir a apresentação de outros documentos além daqueles aludidos no § 1º.

§ 3º Em casos de impossibilidade previstos em ato ministerial, o requerente poderá ser dispensado da coleta de impressões digitais ou assinatura.

Art. 21. O requerimento para obtenção de qualquer documento de viagem, no Brasil, deverá ser apresentado, pessoalmente, pelo interessado, acompanhado dos documentos originais exigidos, os quais, após devidamente conferidos, lhe serão restituídos.

Parágrafo único. A entrega de documento de viagem só poderá ser feita diretamente ao titular, contra recibo e mediante comprovação de identidade.

Art. 22. São condições para a obtenção do passaporte comum, no exterior:

I - ser brasileiro;

II - comprovar sua identidade e demais dados pessoais necessários ao cadastramento no banco de dados de requerentes de passaportes;

III - estar quite com a justiça eleitoral e o serviço militar obrigatório;

IV - recolher a taxa ou emolumento devido; e

V - não ser procurado pela Justiça nem impedido judicialmente de obter passaporte.

§ 1º Para a comprovação dos incisos I a IV, será exigida a apresentação dos documentos relacionados em ato do Ministério das Relações Exteriores.

§ 2º Havendo fundadas razões, poderá a autoridade concedente exigir a apresentação de outros documentos além daqueles aludidos no § 1º.

Art. 23. As condições para a concessão, no exterior, dos passaportes de emergência e para estrangeiro e do **laissez-passer** serão estabelecidas pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 24. As condições para a concessão dos passaportes diplomático e oficial e da autorização de retorno ao Brasil serão estabelecidas pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 25. As condições para a concessão do salvo-conduto serão estabelecidas pelo Ministério da Justiça.

Art. 26. As condições para a concessão, no Brasil, do passaporte para estrangeiro e do **laissez-passer** serão estabelecidas pelo Departamento de Polícia Federal, observado o disposto neste Decreto.

Art. 27. Quando se tratar de menor de dezoito anos, a concessão de passaporte será condicionada à autorização de ambos os pais, do responsável legal, ou do juiz competente, salvo nas hipóteses de cessação de incapacidade previstas em lei.

§ 1º A concessão de passaporte para menor de dezoito anos, no exterior, poderá, em casos excepcionais, ser autorizada pela autoridade consular competente.

§ 2º A autorização poderá ser feita por apenas um dos pais do menor, nos casos de óbito ou destituição do poder familiar de um deles, comprovados por certidão ou decisão judicial.

Art. 28. Ao titular de passaporte válido poderá ser concedido outro, da mesma categoria, quando houver razões fundamentadas para sua concessão e mediante apresentação do passaporte anterior com a mesma titularidade.

CAPÍTULO V DAS NORMAS COMUNS A TODOS OS PASSAPORTES

Art. 29. Serão cancelados os passaportes expedidos e não retirados no prazo de noventa dias.

Art. 30. Pela concessão dos documentos de viagem, salvo os passaportes diplomáticos e oficiais, serão cobradas taxas ou emolumentos fixados em tabelas aprovadas pelos Ministros de Estado da Justiça e das Relações Exteriores.

Parágrafo único. Serão dispensados de pagamento de taxas ou emolumentos, no território nacional, os passaportes para estrangeiro e, no exterior, os passaportes de emergência, nas hipóteses fixadas pelos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, respectivamente.

Art. 31. Não terá validade o passaporte:

I - que contiver emendas ou rasuras; ou

II - sem o preenchimento do campo assinatura na forma disciplinada pelo órgão concedente.

Art. 32. Ao solicitar novo passaporte, o interessado deverá apresentar o passaporte anterior do qual seja titular, da mesma categoria, válido ou não, o qual lhe poderá ser devolvido, após cancelamento, nos casos disciplinados pelo Ministério a que esteja vinculado o órgão concedente.

§ 1º O interessado que não dispuser do passaporte anterior deverá apresentar notificação consular de perda ou extravio, registro policial de ocorrência ou outra declaração, na forma da lei, com os motivos da não apresentação do documento.

§ 2º A autoridade concedente poderá determinar diligências adicionais para a localização do passaporte anterior ou o esclarecimento dos motivos para sua não apresentação, antes de conceder o novo passaporte.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 33. É dever do titular comunicar imediatamente, à autoridade expedidora mais próxima, a ocorrência de perda, extravio, furto, roubo, adulteração, inutilização, destruição total ou parcial do documento de viagem, bem como sua recuperação, quando for o caso.

Art. 34. Os Ministros de Estado da Justiça e das Relações Exteriores adotarão as providências necessárias à racionalização de procedimentos, cooperação entre seus órgãos, segurança e salvaguarda da autenticidade dos documentos de viagem brasileiros, previstos no art. 1º, incisos I, II, III, IV e VIII, deste Regulamento.

Art. 35. Até a implementação definitiva do Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro - PROMASP, pelos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, será admitida a concessão dos documentos de viagem nos padrões anteriores.

Art. 36. Cabe ao Ministério das Relações Exteriores e ao Departamento de Polícia Federal a produção dos documentos de viagem que concederem.

Art. 37. Cabe ao Ministério da Justiça a produção dos salvo-condutos que conceder.

Art. 38. O prazo máximo e improrrogável de validade dos documentos de viagem é o seguinte:

I - de cinco anos, para os passaportes diplomático, oficial, comum e a carteira de matrícula consular;

II - de dois anos, para o passaporte para estrangeiro e o **laissez-passer**; e

III - de um ano, para o passaporte de emergência.

§ 1º O passaporte para estrangeiro será utilizado tão-somente para uma viagem de ida e volta, e será recolhido pelo controle migratório do Departamento de Polícia Federal quando do ingresso de seu titular em território nacional.

§ 2º O **laissez-passer** será utilizado para múltiplas entradas e recolhido pelo controle imigratório do Departamento de Polícia Federal quando expirar seu prazo de validade ou, antes disso, em caso de uso irregular.

§ 3º A carteira de matrícula consular será recolhida pelo controle migratório do Departamento de Polícia Federal quando da chegada do seu titular ao Brasil.

Art. 39. A autorização de retorno ao Brasil terá validade pelo prazo da viagem de regresso ao território nacional e será recolhida pelo controle imigratório do Departamento de Polícia Federal quando da chegada de seu titular ao País.

Art. 40. Nas hipóteses previstas em ato dos Ministérios da Justiça ou das Relações Exteriores, os documentos de viagem de que trata o art. 38 poderão ser concedidos com prazo máximo de validade reduzido ou com limitação territorial.

Parágrafo único. Em relação aos passaportes diplomático e oficial, a aplicação do disposto no **caput** levará em conta a natureza da função do seu titular e a duração da sua missão.

ANEXO II

**Lei complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp89.htm>. Acesso em: 23 de
novembro de 2013.**



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 89, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1997

[Mensagem de veto](#)

Institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL, e dá outras providências.

[Regulamento](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art.1º Fica instituído, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL.

Parágrafo único. A administração dos recursos do Fundo ficará a cargo de um Conselho Gestor, composto pelo Diretor do Departamento de Polícia Federal, que o presidirá, e pelos dirigentes dos órgãos centrais responsáveis pelas Atividades-fim do Departamento de Polícia Federal.

Art. 2º Ficam instituídas as taxas cujo fato gerador e respectivas alíquotas, fixadas em Unidade Fiscal de Referência - UFIR, estão relacionados neste artigo:

I - (VETADO)

II - (VETADO)

III - (VETADO)

IV - (VETADO)

V - Expedição de carteira de estrangeiro fronteiriço – 60 UFIR;

VI - Fiscalização de embarcações em viagem de curso internacional – 500 UFIR;

VII - Expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa de transporte marítimo internacional – 1.000 UFIR;

VIII - Expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa de transporte aéreo internacional – 1.000 UFIR;

IX - Expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa de transporte terrestre internacional – 1.000 UFIR;

X - Expedição de certificado de cadastramento de entidades nacionais e estrangeiras que atuam em adoções internacionais de crianças e adolescentes – 200 UFIR.

Parágrafo único. Os contribuintes das taxas são as pessoas físicas e jurídicas que demandarem os serviços a que se refere cada uma das taxas.

Art. 3º Constituem receita do FUNAPOL:

I - taxas e multas cobradas pelos serviços de migração, prestados pelo Departamento Polícia Federal, assim discriminadas:

a) taxas pela expedição de documento de viagem, instituídas pelo [art. 49 do Decreto nº 3.345, de 30 de novembro de 1938](#), e atualizadas na forma da legislação vigente;

b) taxas constantes do [anexo II da tabela aprovada pelo art. 131 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980](#), alterada pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, atualizada pelo Decreto-lei nº 2.236, de 23 de janeiro de 1985, e por atos normativos complementares;

c) multas previstas no [art. 125 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980](#), alterada pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, e atualizada na forma da legislação vigente;

II - taxas criadas pelo [art. 17, caput](#), e [Anexo, da Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995](#);

III - rendimentos de aplicação do próprio Fundo;

IV - doações de organismos ou entidades nacionais e estrangeiras;

V - recursos advindos da alienação dos bens móveis e imóveis do acervo patrimonial do FUNAPOL;

VI - receita proveniente da inscrição em concurso público para o ingresso na Carreira Policial Federal;

VII - recursos decorrentes de contratos e convênios celebrados pela Polícia Federal;

VIII - taxas criadas pelo art. 2º, incisos I a X, desta Lei Complementar;

IX - multas decorrentes do disposto no art. 4º desta Lei Complementar.

Art. 4º As infrações constatadas, por inobservância de quaisquer das situações discriminadas no art. 2º, incisos I a X, desta Lei Complementar, no [art. 17](#) e [Anexo da Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995](#), acarretarão aos responsáveis pelas irregularidades multa de cem por cento do valor da correspondente taxa.

Art. 5º No plano anual de destinação de recursos do FUNAPOL, elaborado pelo Conselho Gestor, no segundo semestre do exercício anterior, poderá ser alocado, no máximo, trinta por cento da

receita total para o custeio das despesas com deslocamento e manutenção de policiais em operações oficiais relacionadas às Atividades-fim da Polícia Federal.

Art. 6º As taxas relacionadas nas alíneas a e b do inciso I do art. 3º terão seus valores convertidos em UFIR, no início da vigência desta Lei Complementar.

Art. 7º As receitas destinadas ao FUNAPOL serão recolhidas ao Banco do Brasil S.A., em conta especial, sob o título “Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL”, à conta e ordem do Departamento de Polícia Federal.

§ 1º Os recursos disponíveis do FUNAPOL serão aplicados na aquisição de títulos federais.

§ 2º Os saldos verificados ao final de cada exercício financeiro no FUNAPOL serão transferidos automaticamente para o exercício seguinte, a crédito do referido Fundo.

Art. 8º O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar no prazo de trinta dias.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de fevereiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nelson A. Jobim

Este texto não substitui o publicado no DOU de 19.2.1997

ANEXO III

Decreto nº 3.345, de 30 de novembro de 1938. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3345-30-novembro-1938-348341-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 de
novembro de 2013.

DECRETO Nº 3.345, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1938

DOU de 09/01/1939

Expede o Regulamento de Passaportes.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 74 da Constituição Federal, decreta:

Art. 1º - Fica aprovado o anexo Regulamento de Passaportes, assinado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Art. 2º - O Regulamento de Passaportes entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1938, 117º da Independência e 50º da República.

GETULIO VARGAS.

Oswaldo Aranha.

Francisco Campos.

Waldemar Falcão.

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 09/01/1939

Publicação:

Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/1/1939, Página 650 (Publicação Original)