TAXA SÔBRE CAFÉ — CONSTITUCIONALIDADE

— Não é inconstitucional a taxa sôbre o café, criada pelo Estado de Minas Gerais, que não se identifica com o impôsto interestadual, vedado pela Constituição.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Souza Dantas Forbes & Cia. Ltda. *versus* Estado de Minas Gerais e outros
Recurso de mandado de segurança n.º 986 — Relator: Sr. Ministro ELMANO CRUZ

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 986, de São Paulo, em que é recorrente Souza Dantas Forbes & Cia. Ltda. e são recorridas a Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais e a Estrada de Ferro Santos a Jundiaí.

COMENTÁRIO

TAXA DO CAFÉ COBRADA PELO ESTADO DE MINAS E O IMPÔSTO INTERESTADUAL

Julgou o Tribunal Federal de Recursos constitucional a taxa de café, criada pelo Govêrno de Minas, na vigência da Constituição de 1946, antes, porém, de se transformarem em assembléias legislativas as assembléias constituintes estaduais. Fôra a taxa criada com a

Acordam os Juízes do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno, em, preliminarmente, dar pela competência do Tribunal e, quanto ao mérito, em negar provimento ao recurso, isto por unanimidade de votos, tudo nos têrmos dos votos constantes das notas taquigráficas em anexo e que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 26 de outubro de 1951 (data do julgamento). — *Edmundo de Macedo Ludolf*, Presidente. — *Elmano Cruz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Souza Dantas Forbes & Cia. Ltda. impetram contra a Fazenda do Estado de Minas Gerais e a Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, êste mandado de segurança alegando o seguinte: que sendo comissários de café, adquirem no Estado de Minas a mercadoria respectiva e a embarcam para o Estado de São Paulo sendo que a última parte do percurso se faz pela Estrada de Ferro Santos a Jundiaí; que tais cafés, no entanto, não lhe vêm sendo entregues pela referida Estrada, por exigência do Estado de Minas, que se executa através a mesma Estrada, e pela qual se pretende cobrar aos impetrantes uma *taxa* exigida pelo Estado de Minas, para apor um *visto* no conhecimento, e assim ser feita a entrega; que esta taxa é inconstitucional, e foi criada pelo Decreto-lei estadual n. 2.126, de 25-6-47, nos têrmos seguintes: (ler fls. 6); que assim é flagrante a inconstitucionalidade do tributo frente ao artigo 27 da Constituição de 18 de setembro de 1946, acentuando os impetrantes: (fls. 7)

"É flagrante a inconstitucionalidade de tal tributo ante a clara justificativa da sua própria criação, pois destina-se o produto da sua arrecadação a custear despesas outras que não as expressamente autorizadas pelo art. 27 da Constituição Federal. E quanto ao seu caráter de interestadualidade, também está ela perfeitamente demonstrada, em seu próprio texto, quando no art. 3.º diz: "essa taxa será exigida *por ocasião do transporte do produto, cobrando-se no destino quando despachado para o Rio de Janeiro, Santos, Angra dos Reis, Vitória e Caravelas*".

"E são êsses justamente os portos do país por onde se exporta grande parte da nossa produção de café, e para os quais necessàriamente tem de ser êle transportado".

O Departamento da Fazenda do Estado de Minas, chamado a debate, arguiu a incompetência do Juízo da Fazenda Nacional, e sustentou a legitimidade da cobrança da taxa, nos têrmos seguintes: (fls. 24)

"Não vem ao caso detalharmos a origem da taxa do café, bastante acrescentarmos que a mesma foi criada em substituição a duas outras já extintas: uma, à razão de Cr$ 4,00 por saca, e outra, na base de Cr$ 12,00. Esta última era arrecadada pelo extinto Departamento Nacional do Café, sôbre todo o produto nacional exportado. Aos Estados cafeeiros era rateado o total da arrecadação feita pelo DNC. Com a parte que lhe cabia, Minas amortizava obrigação perante o Govêrno Federal, que, por sua vez, liquidava empréstimo externo, contraído para que se pudesse proporcionar benefícios de ordem geral à cultura do café no Brasil. Extinto que foi o

---

aprovação do Presidente da República, em face do parecer da Comissão de Estudos e Negócios Estaduais e Exposição de Motivos do Ministro da Justiça (Rev. de Dir. Adm. vol. XI, pág. 296).

Uma firma de São Paulo, Souza Dantas Forbes & Cia. Ltda., impugnou o tributo em aprêço, sob fundamento de constituir a sua cobrança impôsto interestadual, vedado pelas várias Constituições Republicanas e, notadamente, pelo art. 27 da vigente Carta Política.

Departamento Nacional do Café e cessada a cobrança da taxa de Cr$ 12,00, sem desaparecer as obrigações de Minas a que acima nos referimos, deliberou a Administração Mineira criar a Taxa do Café, à razão de Cr$ 14,00 por saca transportada de uma para outra localidade, extinguindo a taxa de Cr$ 4,00 por saca".

O Superintendente do Departamento Estadual de Minas Gerais prestou informações (fls. 46) e a Estrada de Ferro Santos a Jundiaí também informou (fls. 53), e contestou (fls. 67). A fls. 101, se encontra a contestação do representante legal da pessoa jurídica interessada nestes têrmos: (fls. 101 a 105)

"Contestando o pedido de mandado de segurança impetrado pela firma Souza Dantas Forbes & Companhia, estabelecida em Santos, diz o Estado de Minas Gerais, nesta e melhor forma de direito.

I — Alega o impetrante a inconstitucionalidade da *taxa do café*, criada pelo decreto-lei mineiro n.º 2.126, por ofender o art. 27, da Constituição federal, cujo texto é êste:

"É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinados, exclusivamente, à indenização das despesas de construção, conserva e melhoramento de estradas".

A *taxa do café* não é tributo interestadual ou intermunicipal. Eis a norma que a criou, reproduzida, aliás, na inicial:

"Para ocorrer às despesas de assistência à lavoura cafeeira, classificação do café, armazenagem, fiscalização dos transportes e regularidade de entrega no destino, fica criada a Taxa do Café, que incidirá à razão de Cr$ 14,00 (quatorze cruzeiros) por saca de sessenta (60) quilos do produto".

Como se vê no texto instituidor do tributo, nada tem êle de interestadual ou intermunicipal. Não incide êle sôbre o fato da transposição das fronteiras interestaduais ou intermunicipais. A imposição do tributo não tem por base tal fato. Ao contrário, é uma *taxa* perfeitamente ajustada ao conceito legal, fornecido pelos decretos-leis federais ns. 1.804 e 2.416. A sua constitucionalidade jamais foi posta sequer em dúvida.

O Tribunal de Recursos, confirmando decisão do Juiz de Direito dos Feitos da Fazenda Nacional em São Paulo, Dr. Mauro Muniz Barreto, rejeitou a argüição, denegando o mandado de segurança pelo qual procurava aquela firma isentar-se do pagamento do tributo.

Realmente, o que a Constituição federal veda, no art. 27, é a instituição do *impôsto interestadual* e na hipótese, trata-se de *taxa* criada para custeio de serviços certos e determinados, como foi expressa a lei mineira, o art. 1.º do decreto-lei n.º 2.126, de 25 de agôsto de 1947:

> "Art. 1.º Para ocorrer às despesas de assistência à lavoura cafeeira, classificação do café, armazenagem, fiscalização dos transportes e regularidade de entrega no destino, fica criada a Taxa do Café, que incidirá à razão de Cr$ 14,00 por saca de 60 quilos do produto".

Tratando-se, pois, de *taxa* para custeio de serviços, e não importando em limitação ao tráfego, não pode a mesma ser identificada como *impôsto* a fim de sôbre ela recair a vedação do art. 27 da Constituição federal.

Mas, a impetrante considera que o caráter de interestadualidade seria fornecido pelo art. 3.º, do mesmo decreto-lei mineiro n.º 2.126:

"Essa taxa será exigida por ocasião do transporte do produto, cobrando-se no destino quando despachado para o Rio de Janeiro, Santos, Angra dos Reis, Vitória e Caravelas".

Está claro que o texto cuida da forma ou oportunidade da *arrecadação* do tributo, e não do fato que o gera. Êsse fato é a existência da saca de café, que torna, desde logo, legítima a imposição. Devido o tributo desde que exista a saca de café, a arrecadação poderia ser feita imediatamente. Para facilitá-la, entretanto, o legislador estabeleceu, *como regra*, fazê-la "por ocasião do transporte do produto" e, como exceção, no caso dos cafés remetidos para o Rio de Janeiro, Santos, Angra dos Reis, Vitória e Caravelas, *no destino*.

Se fôsse interestadual, só seria cobrada a taxa quando o produto saísse de Minas. E' cobrado sempre, quer saia, quer não saia de Minas. E, se sai para outros Estados, mas não para os portos referidos (Rio de Janeiro, Santos, Angra dos Reis, Vitória e Caravelas), o sistema de arrecadação é o mesmo que se pratica dentro do território mineiro, de um para outro ponto dêste: "por ocasião do transporte do produto".

Vê-se, então, que não tem o menor viso de juridicidade a alegação de inconstitucionalidade com assento na *interestadualidade* do tributo.

II — Quanto à conduta da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, a impetrante é carecedora de ação ou, em particular, de mandado de segurança contra o Estado de Minas Gerais, ora contestante. A ferrovia, como a própria impetrante acentua, pertence à União, e não ao Estado.

Ainda que tal conduta resulte de entendimento com o Estado, êste não é o autor do ato impugnado.

III — Como quer que seja, porém, é oportuno acentuar que a Estrada, cooperando com o Fisco mineiro, não comete ilegalidade ou abuso de poder.

Os decretos ns. 19.473 e 19.754 não são leis, mas simples regulamentos, não podendo render ensejo a *ilegalidade*.

Por outro lado, não impedem que as ferrovias procedam pela forma ora impugnada.

E' certo que o art. 3.º do diploma legislativo estadual determina seja a taxa exigida no destino, quando se tratar de mercadoria transportada para o Rio de Janeiro, Santos, Angra dos Reis, Vitória e Caravelas.

Mas, essa norma tem apenas em vista beneficiar o contribuinte e, de resto, nada impede que o tributo em aprêço seja pago no ponto de embarque da mercadoria.

Não é sòmente quando a mercadoria é despachada para fora do Estado que há exigência do tributo, caso em que poderia ser tido como impôsto de exportação estadual, a saber, de um Estado para outro, sem dúvida vedado aos Estados pelo vigente Instrumento Constitucional.

A taxa do café é exigível em face da existência da mercadoria ensacada, na base de 60 quilos (art. 1.º citado). O momento da cobrança é o da movimentação da mercadoria, seja para fora, seja para dentro mesmo do Estado.

De qualquer forma, trata-se de *taxa* remuneratória de serviços e o que a Constituição veda, no art. 27, a par da limitação do tráfego, é a cobrança do *impôsto* interestadual.

No caso em foco, o douto juiz de São Paulo, na sua sentença transcrita no relatório, ao denegar a segurança, afirma que a Constituição o

Se "o conhecimento do frete original, emitido por emprêsa de transporte por água, terra ou ar, prova o recebimento da mercadoria e a obrigação de entregá-la no destino", isto não significa que não possa o transportador condicionar a entrega ao pagamento dos tributos devidos. A obrigação de entrega a que se refere a norma regulamentar diz respeito às relações de direito privado, inserindo-se no contrato entre o transportador e o dono das mercadorias.

Nada tem de comum com as relações de direito público, que são próprias do direito tributário ou fiscal. O transportador é obrigado a fazer a entrega no sentido de que não poderá recusá-la por motivos de seu próprio interêsse, mas não no de que não possa cooperar com o Fisco no que toca aos tributos, para o fim de condicionar a entrega à quitação fiscal, sem pròpriamente recusá-la. Aliás, o sentido da disposição se esclarece no art. 8, do decreto n. 19.473, onde se vê que a referência é a "coisa estranha ao próprio dono atual do título".

Quando se trata de coisa a êle estranha, isto é, de dívida que não seja dêle, é que a obrigação de entrega é irrestrita.

Acresce que o art. 84, do decreto mineiro n.º 2.665, de 1948, dispõe:

"Os proprietários bem como os diretores, administradores, gerentes e mais empregados das linhas e emprêsas de transporte, que transportarem mercadorias ou produtos, não acobertados por guias de fiscalização, emitidas pelos vendedores, entregando, findo o contrato de transporte, às repartições arrecadadoras da sede do estabelecimento vendedor ou remetente, ficarão sujeitos ao pagamento do impôsto sôbre o valor total das mercadorias transportadas".

IV — Pelo exposto, o mandado de segurança deve ser denegado, ou a impetrante deve ser declarada carecedora dêle contra o Estado de Minas Gerais".

O Juiz a final sentenciou (fls. 111 a 117):

"Souza Dantas Forbes & Cia. Ltda., Comissários e Exportadores de café, em Santos, impetram o presente mandado de segurança contra o Departamento da Fazenda do Estado de Minas Gerais e Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, de propriedade da União, representadas nas pessoas dos srs. André Pontes e

---

que proibe, quando veda os impostos interestaduais, é a diferença que, porventura, faça o legislador estadual entre os produtos e mercadorias do Estado-membro e os de fora, diferença que, na hipótese, não se fêz.

Em face do art. 27, "o que a Constituição proibe, assim dispondo, — observa o douto magistrado, apoiando-se em Pontes de Miranda — é o estabelecimento de taxas que, onerando o produto de um Estado-membro, aliviem o produto similar do Estado-membro criador da taxa". Desde que o Estado trata igualmente as mercadorias de sua produção e as de outro Estado, não há, segundo o julgador, a vedação constitucional, com base no art. 27, que proibe o impôsto interestadual.

Efetivamente, Pontes de Miranda parece prestigiar êsse entendimento:

> "Taxas de estatísticas, diz êle, taxas de sêlo, impôsto de transporte, de vigia, ou qualquer que seja o nome, *desde que se faz diferença entre produtos ou mercadorias do Estado-membro e produtos e mercadorias de fora, é inconstitucional o impôsto*".

E mais adiante, reitera o eminente constitucionalista seu parecer a respeito:

Manoel Petransan, em consequência dos seguinte fatos:

Como comerciante de cafés realizam negócios em várias localidades dos Estados de Minas, São Paulo e Paraná. Excetuando os que procedem do Estado de Minas, os demais cafés são entregues pela estrada de ferro, mediante a apresentação do conhecimento de transporte e o pagamento do frete (Dec. n.º 19.473, de 10-12-30, e 19.754, de 18-3-31).

As únicas restrições a respeito são as que prescrevem as leis federais.

No entanto, a estrada de ferro Santos a Jundiaí não lhes quer entregar um lote de café oriundo de Ponte Nova, no Estado de Minas Gerais, já liberado pelo Departamento de Economia Cafeeira, sem a prova do pagamento da taxa do café ao Departamento da Fazenda de Minas Gerais, em Santos.

Alega a impetrante que a Constituição federal veda a cobrança de taxas sôbre a produção exportável de café, consoante os têrmos do art. 27. O Estado de Minas, contrariando frontalmente o referido preceito Constitucional, criou, pelo dec.-lei 2.126, de 25-6-47, "a taxa do café, para ocorrer às despesas de assistência à lavoura cafeeira, classificação do café, armazenagem, etc., a qual incidirá à razão de Cr$ 14,00 por saca de 60 quilos do produto, e que será exigida por ocasião do transporte, cobrável no destino, quando despachado para os portos que enumera.

Ocorre, no caso, segundo pensa a impetrante, flagrante inconstitucionalidade do tributo, pois não obedece ao que foi autorizado no art. 27 da Constituição federal, além de constituir tributação de caráter interestadual, conforme diz o próprio art. 3.º da lei estadual.

A Estrada de Ferro contestou o pedido e alegou, em preliminar a inépcia da inicial, e no mérito, a prova, sempre obedecida, de se submeter ao visto nos conhecimentos, decorrentes de convênios e cumprimento da legislação controladora da exportação de cafés, descabendo-lhe, também, a função de examinar a legalidade da cobrança dos tributos exigidos pelos Estados-membros. Como transportadora nada tem a ver com a cobrança de taxas, ou impostos, de cuja legalidade não cogita.

"Se o impôsto não recai indistintamente sôbre artigos similares de produção do Estado-membro ou aí preparados, não pode alcançar os de procedência ou produção em outro Estado-membro. E' inconstitucional. Assim desde 1934; em 1937, em têrmos de uma translucidez a tôda prova (Com. à Const. de 1946, vol. 1.º, pág. 471).

Essa opinião do juiz e que, como se viu, tem o apoio de Pontes de Miranda, não tem, *data venia*, fundamento nas Constituições republicanas que se seguiram a de 1891.

Nessa primeira Carta Política, êsse ensinamento teria procedência em face do art. 11, menos expressivo do que o art. 17 da Constituição de 1934, ou do art. 25 da Carta de 37, ou 27 do vigente Estatuto Político.

Em face da primeira Constituição republicana, com efeito, permitiram expressamente a doutrina e a jurisprudência a tributação sôbre o transporte de mercadoria de um Estado para outro, o impôsto de exportação interestadual.

O Supremo Tribunal a princípio reputou inconstitucional essa tributação ("O Direito", vol. 70, pág. 33).

O Estado de Minas, por sua vez, também contestou o pedido e o fêz do seguinte teor:

A taxa do café não constitui tributo interestadual, pois tem fins bem definidos, sendo que não é cobrada pelo fato do produto sair do Estado de Minas, já que incide sôbre todo o produto daquele Estado.

Que, além do mais, a Estrada de Ferro não é a autora do ato impugnado e, sendo assim, a medida não a abrange, pelo que descabe em relação a ela, já que o Estado de Minas é o autor do ato increpado de ilegal, sem embargos da cooperação da estrada com o fisco estadual.

E' improcedente a alegação da incompetência do Juízo da Fazenda Federal, em São Paulo. Realmente, o Estado de Minas tem fôro privilegiado nos litígios em que assumir posição processual, nos têrmos do art. 1.º do dec.-lei n.º 4.597, de 19-8-42.

Porém, isto entende-se em têrmos. Na verdade, chamada em litisconsórcio com a estrada de ferro, autarquia administrativa federal, vigora a norma do art. 201 da Constituição federal, que se sobrepõe as que lhe são inferiores.

"Os atos das autarquias da União são, por equiparação legal, atos de autoridade federal, dos quais sempre conheceu, em recurso, o Supremo, e conhece hoje o novo Tribunal" (C. Nunes, "Do Mandado de Segurança", pág. 295, *in fine*).

No que diz respeito a inconstitucionalidade da taxa do café, por infringir o art. 27 da Constituição federal, vê-se logo que o impetrante não tem razão. Não se trata de taxas itinerárias ou de impôsto de importação. O que o Estado cobra é taxa pela prestação de serviços relativos à lavoura cafeeira, classificação do café, etc.

O fato do art. 3.º da lei Estadual n.º 2.126 se referir ao transporte do produto nada diz que possa induzir cobrança de imposto interestadual, pois cuida a lei de melhor oportunidade da cobrança, que, diga-se de passagem, favorece o contribuinte.

O que a Constituição veta, no art. 27, é o estabelecimento de limitação ao tráfego de qualquer natureza, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, quando se fizer diferença entre os produtos e mercadorias do Estado-membro e os de fora.

Assim, qualquer que seja a denominação que se dê ao tributo, infringirá a vedação constitucional, desde que o fim

---

A respeito, travou-se brilhante controvérsia entre Amaro Cavalcânti, defendendo o tributo e Rui Barbosa impugnando-o (ver "O Direito", vol. 91, pág. 219; vol. 92, págs. 41, 205, 321 e 509; vol. 93, págs. 182, 348 e 465), firmando a jurisprudência na validade do tributo (acs. nos recursos extraordinários ns. 92 e 98 no "O Direito", vol. 73, págs. 184 e 218; ainda ac. da ap. cível n.º 3.311 na "Rev. For.", vol. 41, pág. 323).

O impôsto de exportação era deferido aos Estados "sôbre mercadorias de sua própria produção" (art. 9.º, n.º I) e argumentava Amaro Cavalcânti que a remessa de mercadoria de uma província para outra sempre se considerou *exportação*, em nossa legislação tributária.

De fato, o decreto legislativo 1.185, de 1904, permitindo a tributação estadual, conspirou nesses princípios.

O fundamento, pois, da vedação do tributo interestadual era, como escreveu Carlos Maximiliano (Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. 1.º, pág. 369, n.º 328), era "impedir a guerra de tarifas entre Estados".

seja o estabelecimento de limitação à livre circulação.

Conforme acentua P. de Miranda, a própria isenção de tributo legítimo, para aquêle fim, constitui prática inconstitucional, com a consequência de ficar igualmente isento o produto de outra procedência. O que a Constituição proíbe, assim dispondo, é o estabelecimento de taxas que, onerando o produto de um Estado-membro, aliviem o produto similar do Estado-membro criador da taxa.

No caso em tela ocorre a hipótese inversa, ou seja, o Estado de Minas estabeleceu a cobrança de determinada taxa, que onera o seu produto próprio, quando é certo que se trata de mercadoria que não permanece no seu território, por ser tôda exportada.

Inexiste, como é fácil de ver, limitação de tráfego, pois qualquer outro Estado-membro remete café para o Estado de Minas e, ainda que o fizesse, sujeitos estariam à taxa, dada a obrigatoriedade da sua cobrança no Estado de Minas.

Trata-se, como é evidente, de taxa cobrada dos produtores de café, com a contraprestação que lhes dá o Estado de serviços relativos à lavoura cafeeira e outros que dizem respeito ao café. A Constituição não proíbe, ao contrário permite-o, consoante os têrmos do artigo 30.

Nego, pois, a segurança impetrada, pagas as custas pelos impetrantes".

Houve recurso tempestivo da impetrante, e neste Tribunal a Subprocuradoria Geral da República disse o seguinte (fls. 149):

"Reportando-se aos fundamentos oferecidos a fls. 136/140, pelo Estado de Minas Gerais, e a fls. 143/144, pela Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, bem como, e principalmente, aos da M. Sentença, a União Federal, assistente no feito, espera seja confirmada a mesma ilustrada decisão".

Porque se invocasse no preâmbulo do Decreto-lei estadual, dispositivo de lei que submetia aquêle diploma ao *placet* do Chefe do Executivo Federal, por fôrça de disposição do Decreto-lei 1.202 de 6 de abril de 1939, mandei fazer expediente ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Minas Gerais, a propósito, vindo aos autos a resposta de fls. 153, com as informações de fls. 154, em face das quais se apurou ter sido dispensada a aprovação do Chefe do Govêrno Federal, bastando a aprovação do Conselho Administrativo do Estado, que na espécie,

---

Assim, se não houvesse tratamento desigual entre as próprias mercadorias e as provindas de outro Estado, não haveria o impedimento constitucional para criação do impôsto.

A opinião, pois, do douto juiz de primeira instância estaria certa, como se disse, em face do regime político instituído pela primeira Constituição Republicana.

Mas, evitar precisamente os impostos sôbre transporte de mercadoria de um Estado para outro, acabar com tais tributos, foi o pensamento de todos os constitucionalistas, após o movimento revolucionário de 1930.

Na prática, êsse tributo instituído pela primeira vez no Alvará de 25 de abril de 1818 (Pontes de Miranda, ob. cit. loc. cit.), embora revogado, sobrevivia no regime imperial, e na primeira República.

O decreto do Govêrno Provisório n.º 21.418, de 17 de maio de 1932, determinara a sua abolição em cinco anos.

E a Constituição de 1934 o vedou, de modo expressivo no art. 17, n.º IX; o mesmo fazendo a Carta de 1937, em linguagem redundante e eloquente, no art. 25, repetida no art. 27 da vigente Carta Política.

segundo se infere da resposta, teria ocorrido.

É o relatório.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Elmano Cruz (Relator) — A sociedade impetrante argúi a inconstitucionalidade da taxa criada, no Estado de Minas Gerais, pelo Decreto-lei n.º 2.126, de 25 de junho de 1947, isto é, quando já vigente a Constituição federal de 18 de setembro de 1946, embora ainda não houvesse sido elaborada e promulgada a Constituição estadual.

O decreto-lei em aprêço teria sido expedido, consoante se apura das informações por mim solicitadas ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Minas e que se encontram a fls. 153, com observância da prática prevista no Decreto-lei n.º 5.511, de 21 de maio de 1943, que, alterando o disposto na lei orgânica dos Estados e Municípios — Decreto-lei n.º 1.202, de 1939, submeteu à aprovação prévia dos Conselhos Administrativos a expedição de decretos-leis estaduais.

A eiva de inconstitucionalidade que se me afigurou existir, sob êsse ângulo, embora não levantada a arguição por parte dos impetrantes, desapareceu em face das informações a que já me referi.

O outro aspecto de inconstitucionalidade decorreria da infringência frontal do art. 27 da Carta Constitucional, infringência essa que se diz perpetrada e verificada com o só cotêjo dos têrmos da lei estadual específica com o mesmo artigo 27 da Constituição.

Dispõe êste artigo constitucional:

"É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinadas exclusivamente a indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas."

A lei estadual incriminada, por sua vez, estabelece em seu texto:

"Art. 1.º Ficam extintas a "Taxa de Expurgo do Café" e a "Taxa para Manutenção do Serviço de Armazenamento, Classificação de Qualidade e Tipos e Entrega no Destino", a que se referem os números 62 e 69 da Tabela 1 a 13, anexa ao decreto-lei n.º 67, de 20 de janeiro de 1938, bem como o impôsto sôbre exploração agrícola e industrial referente ao café, de que trata o número 4 da Tabela 10 anexa ao mesmo decreto-lei".

E, relativamente ao impôsto de exportação, foi o mesmo permitido aos Estados, mas, em preceito desenganado, "de mercadoria de sua produção *para o estrangeiro*" (art. 19, n.º V).

E' certo, pois, que face aos últimos Estatutos Políticos, não se trata apenas de "diferença entre mercadoria do próprio Estado e as vindas de outro" que é proibida. Desde que se trate de impôsto sôbre transporte de mercadoria de um Estado para outro Estado, ou de um Município para outro, há a vedação constitucional. Ainda que o tributo recaia exclusivamente, como na hipótese do acórdão, sôbre mercadoria da própria produção do Estado, persiste a proibição. Na verdade, o que a Constituição proibe é o impôsto interestadual. E o impôsto de exportação se deferiu aos Estados, mas, exportação para o estrangeiro.

O fundamento da proibição não é o possível desigual tratamento à mercadoria do Estado e de fora, mas, a intributabilidade do comércio nacional.

A propósito dessa tese, o Prof. Francisco Campos, em notável parecer proferido como Ministro da Justiça, por solicitação do Ministro

"Art. 2.º *Para ocorrer às despesas de assistência à lavoura cafeeira, classificação do café, armazenagem, fiscalização dos transportes e regularidade de entrega no destino, Fica Criada a 'Taxa do Café'*", que incidirá à razão de Cr$ 14,00 por saca de 60 quilos do produto.

"Art. 3.º Essa taxa será exigida *por ocasião do transporte do produto*, cobrando-se no destino quando despachado para o Rio de Janeiro, Santos, Angra dos Reis, Vitória e Caravelas". (fls. 6).

Em face de tais dispositivos, sustenta a impetrante que é manifesta a inconstitucionalidade da taxa porque:

a) não se insere a mesma na exceção prevista na parte final do artigo 27 da Constituição, eis que não se destina "exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas";

b) que os *serviços* alegados, em retribuição aos quais o Estado diz cobrar a taxa em questão, são de alçada e órbita federais, confiados hoje à Divisão de Economia Cafeeira e não ao Estado de Minas Gerais;

c) que portaria ministerial, baixada pelo Sr. Ministro da Fazenda, de 9 de junho de 1949, por fôrça de autorização outorgada pelo Decreto-lei n.º 9.784, que criou aquela Divisão, expressamente estabelece a não incidência de qualquer restrição sôbre o transporte de café, *in verbis*:

"Art. 5.º *E' livre o transporte de café dentro do território nacional*, ressalvadas as limitações de entradas nos mercados de exportação ou nas localidades que venham a ser determinadas pela Divisão da Economia Cafeeira" (fls. 4).

Não dou pela arguição feita com apoio na alegada colisão da norma constitucional do artigo 27 com o preceito do decreto-lei estadual de referência.

Não está o Estado de Minas Gerais estabelecendo limitações ao *tráfego*, idéia dominante no artigo 27 e único que nêle se contém em substância. O Estado não impede a livre circulação de veículos, não lhe cria ônus nem tropeços com a cobrança da taxa em questão.

A referência ao inciso constitucional em aprêço é, na verdade, descabida pois nada tem a ver uma taxa remuneratório de serviços que se dizem prestados pelo Estado, e que recai sôbre a mercadoria nêle produzida, com o tráfego interestadual, que o artigo 27 visou proteger e resguardar contra bar-

---

da Fazenda, colocou a questão em seus devidos têrmos, acentuando que há atividades que constituem um *continuum* que as fronteiras territoriais, políticas ou administrativas não podem interromper, sob pena de desnaturar o seu caráter. "Se esta atividade é comércio, e se o seu ciclo não se encerra no Estado ou no Município em que teve início, não se trata, evidentemente, de atividade ou de comércio local, estadual ou municipal, e se interestadual, por interessar a mais de um Estado, a atividade ou o comércio será, no caso nacional. Para que o Estado pudesse intervir no seu comércio com os outros Estados, seria necessário que a intervenção de cada um dêles se limitasse aos momentos daquele comércio compreendidos na sua jurisdição e, para isso, se tornaria indispensável quebrar a unidade da corrente comercial, fragmentando-a arbitràriamente em atos distintos quando, efetivamente, se trata de uma operação única e indivisível" (Direito Constitucional, pág. 212-213).

De acôrdo com essa lição sem dúvida inatacável, ainda que não faça a lei tributária estadual qualquer distinção entre mercadoria do próprio Estado e de fora, não pode decretar o impôsto de transporte

reiras que o onerassem ou mesmo o sufocassem.

A parte final do artigo, quando menciona e admite a cobrança do pedágio e orienta a aplicação das taxas cuja possibilidade de cobrança o artigo prevê, isto é, para "indenização das despesas de construção, conserva e melhoramento de estradas", está a indicar que o que se visou proteger e resguardar foi o trânsito ou tráfego no seu sentido dinâmico, que só êste pode ocasionar danos e exigir a conservação das estradas, impondo a construção de novas rodovias.

Face ao artigo 27, pois, da Constituição. não vislumbro eiva de inconstitucionalidade na taxa exigida.

Alega a impetrante que os serviços que o Estado de Minas diz prestar aos comerciantes de café são, na verdade, cometidos por lei, e dentro do sistema vigente, ao Govêrno Federal, *ex-vi* do disposto no artigo 1.º do Decreto n.º 27.475, de 21 de novembro de 1949, Regimento Interno da Divisão da Economia Cafeeira.

Compete, por êste decreto, à Divisão da Economia Cafeeira "a direção e a superintendência da política econômica do café", e, mencionadamente, diz o texto:

Art. 1.º A Divisão da Economia Cafeeira, criada pelo Decreto-lei n.º 9.784, de 6 de setembro de 1946, no Ministério da Fazenda, terá sua sede na Capital de São Paulo, competindo-lhe em todo o território nacional, a direção e superintendência da política econômica do café, mencionadamente:

a) a regulamentação e a fiscalização do trânsito do café das fontes de produção para os pontos de escoamento;

b) a regulamentação e a fiscalização dos tipos e qualidades do café em grão, no trânsito e comércio internos, e na importação;

c) a liberação nos portos;

d) a manutenção de limites dos estoques, nos portos;

e) a fiscalização dos preços de exportação, para efeito de contrôle cambial;

f) a política de defesa externa de preços e o incremento da exportação;

g) o levantamento estatístico dos principais fatos da economia cafeeira, inclusive a avaliação das safras;

h) a expedição de instruções às emprêsas transportadoras e o exercício, quanto a estas, de todos os atos que, por lei, competiam ao Departamento Nacional do Café.

---

de mercadoria para outro Estado: será o tributo inconstitucional. Salvo a exceção prevista no art. 27 de "taxas, inclusive pedágio, destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas".

Na hipótese discutida, da taxa de café, instituída pelo Estado de Minas, não seria ela, porém, inconstitucional, não porque não se faz diferença entre as mercadorias do próprio Estado e as de fora, mas, por outros motivos apontados na própria sentença de primeira instância: "O que o Estado cobra é taxa pela prestação de serviços relativos à lavoura cafeeira, classificação do café, etc. O fato de o art. 3.º da lei estadual n.º 2.126 se referir ao transporte do produto, nada diz que possa induzir cobrança de impôsto interestadual, pois cuida a lei de melhor oportunidade da cobrança, que, se diga de passagem, favorece o contribuinte".

Com essas restrições, estamos com a decisão confirmada pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos.

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA

Parágrafo único. A política externa do café será sempre executada por intermédio do Ministério das Relações Exteriores."

Ainda, aqui, não vejo inconstitucionalidade capaz de prevalecer, *primo* porque existiria, no máximo, um conflito entre a legislação estadual e a legislação federal específica, segundo porque a inconstitucionalidade só resultaria se o assunto legislado se inserisse, com excluvidade, na órbita legislativa da União, faltando, assim, ao Estado competência para regulamentá-lo.

Ainda aí, no conflito das leis, a inconstitucionalidade só seria de reconhecer-se quando manifesta a incompetência estadual, face ao texto constitucional.

Tal não se verifica na hipótese. E' da competência estadual não só a decretação de *impostos* (espécie do gênero tributos) sôbre exportação de mercadorias de sua produção (art. 19, item V), como de outros tributos (genérico) "além dos que lhe são atribuídos por esta Constituição", diz o artigo 21 da Carta Magna; e ainda à União, assim como aos Estados e Municípios, cabe a faculdade de cobrar "taxas" (Const. art. 30) e outras rendas "que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços" (art. 30, III).

Ora, os serviços por cuja retribuição cobra o Estado de Minas a taxa ora em discussão, taxa essa criada, como se verificou do artigo 1.º do decreto-lei estadual impugnado, em *"substituição à Taxa de Expurgo do Café e à Taxa para Manutenção do Serviço de Armazenamento*, classificação de qualidade e tipos de entrega no destino", criadas em decreto-lei anterior (Decreto-lei n.º 67, de 20 de janeiro de 1938), não são executados pela Divisão de Economia Cafeeira, antes constituem uma complementação dos serviços atribuídos à Divisão da Economia Nacional do Café, pois a Divisão de Economia Cafeeira, nem pelo Decreto-lei n.º 9.784, que a criou, nem pelo seu Regimento Interno, se atribuem poderes de "assistência à lavoura cafeeira estadual, armazenagem do café", cabendo-lhe apenas, no que concerne ao destaque, "a liberação nos portos, a manutenção de estoque nos mesmos portos", "fiscalização do preço de exportação para os fins do contrôle cambial" e a política de defesa externa dos preços, refugindo já esta última atribuição ao *tema* originário.

Ora, o Estado de Minas Gerais cobra a taxa impugnada neste mandado para atender, como se disse, a fls. 134, nas razões do recorrido, a uma série de serviços não atribuídos à Divisão da Economia Cafeeira e que nem mesmo a Divisão da Economia Cafeeira poderia realizar, *verbis gratia*, "armazenando os cafés de produção do Estado sem ônus para os cafeicultores, retendo-os, de fato, para regularizar o transporte quando êste não atende nem dá razão aos embarques, pleiteando aumento de cotas de liberação junto à Divisão da Economia Cafeeira, coordenando dentro do Estado o transporte, tendo em vista as linhas que servem aos lugares de produção e atingem aos pontos de consumo".

Não vejo, pois, como se arguir de inconstitucional taxa que, em caráter aditivo, se pode admitir seja cobrada por ocasião da exportação dos produtos do Estado.

Finalmente, o último argumento da impetrante, baseado no artigo 5.º da Portaria do Ministro da Fazenda baixada em consonância com a autorização àquele Ministro conferida pelo Decreto-lei n. 9.784, de 1946, também não procede.

"É livre o transporte de café dentro do território nacional, ressalvadas as limitações de entradas nos mercados de exportação ou nas localidades que venham a ser determinadas pela Divisão da Economia Cafeeira", — diz o artigo 5.º, alicerce da increpação.

Ora, cobrando a taxa em questão, o Estado de Minas não cerceia o transporte, dentro do território nacional, do produto oriundo do Estado. O transporte continua a ser livre, não se cobrando impôsto algum interestadual que o onere. A mercadoria transportada, esta, sim, pela sua natureza mesma e pela

proteção que o Estado lhe dispensa, por constituir ainda uma das fontes de receita estadual, sofre a incidência de taxas, cuja arrecadação se destina a assegurar a assistência do Estado, com caráter contínuo, sôbre a "exportação agrícola e industrial referente ao café" — para cuja consecução arrecadava o Estado impôsto com esta mesma denominação, impôsto êsse que veio a ser extinto pelo Decreto-lei n.º 2.126, de 1947, ora dado como inconstitucional.

Mantenho, pois, por êstes fundamentos, a decisão recorrida, que denegou o mandado.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Senhor Presidente, só examino êste aspecto: se a autarquia, a estrada de ferro, podia negar-se, ou devia negar-se, a entregar o café, no ponto de destino, ao embarcador. Houve um convênio, devidamente firmado, em detalhes, entre essa autarquia e o Estado. A autarquia cumpre êsse convênio. Se o impôsto reclamado pelo Estado de Minas Gerais é constitucional, ou inconstitucional, não defino. Examino, exclusivamente, o ato da autarquia. Êsse ato é fundado em convênio existente — e não se ataca êsse convênio. Não se inquina de ilegal o ato da autarquia, em razão do convênio, mas sim pela inconstitucionalidade da taxa. Essa inconstitucionalidade eu me recuso a examinar, neste momento. O ato da autarquia é fundado em convênio. E êste não se examina, no momento.

Assim, por êsses fundamentos, frisando que não entro no exame da constitucionalidade, ou inconstitucionalidade, da taxa do Estado de Minas Gerais, mantenho a sentença, em suas conclusões.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — No Recurso de mandado de segurança n.º 87, tive ensejo de dizer que: "... em 20 de novembro de 1942, ou seja, meses depois de nomeado juiz da Supremo Côrte de Justiça dos Estados Unidos, discursando em Washington, na Associação Interamericana de Advogados, Robert Jackson frisava, com melancolia, que por defeito de sistema, seu Tribunal viera a declarar inconstitucionais algumas leis depois de terem estado as mesmas em vigor vários anos..."

Com efeito não compreendo como se possa vir impugnar na via do mandado de segurança, em 1951, uma taxa cobrada, desde 1947 e em virtude dum convênio que remonta a 1947. Basta o fato de ter estado em vigor tanto tempo, para que essa taxa tenha por si uma presunção de legimitidade, pelo menos para livrá-la de ataque na via *electa*, no processo de mandado de segurança. Não estou arguindo decadência. Estou mostrando que o tempo dentro no qual vigorou e foi cobrada sem protestos ou impugnações essa taxa, constitui boa credencial para inferências sôbre a legalidade da taxa.

Quando isso não fôsse, os demais argumentos, trazidos à colação pelos votos precedentes me levariam ao mesmo caminho: — confirmação do que decidiu a 1.ª instância.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por proposta do Sr. Ministro Relator, decidiu-se pela publicação do Relatório, por se tratar de matéria constitucional. Votação unânime. Deram, preliminarmente, pela competência do Tribunal, com restrição de voto do Sr. Ministro Cunha Vasconcelos e vencido o Sr. Ministro Mourão Russel. No mérito, negaram provimento ao recurso, por unanimidade. Os Srs. Ministros Mourão Russel, João José de Queiroz, Alfredo Bernardes e Artur Marinho, no mérito, acompanharam o voto do Sr. Ministro Relator. Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro Cândido Lobo. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.