TAXA DE ESTATÍSTICA — MAJORAÇÃO — CONSTITUCIONALIDADE

— É constitucional a taxa de estatística criada pelo Estado da Bahia.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Menezes, Sousa & Cia. Ltda. *versus* Estado da Bahia
Recurso de mandado de segurança n.º 5.376 — Relator: Sr. Ministro ARI FRANCO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 5.376, da Bahia, em que são recorrentes Menezes, Sousa & Cia. Ltda. e Otaviano Mascarenhas de Sousa Menezes:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, por maioria de votos, negar provimento ao apêlo, de conformidade com notas taquigráficas anexas.

Rio, 11 de junho de 1958 (data do julgamento). — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Henrique D'Ávila*, Relator designado para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, o caso não é novo. Trata-se de mandado de segurança impetrado ao Tribunal de Justiça da Bahia contra uma taxação que lei baiana chamou de "taxa de estatística". O recorrente acha que se trata de verdadeiro impôsto de importação, impôsto sôbre mercadoria que é remetida para estabelecimento pertencente à firma. O Tribunal de Justiça da Bahia, a exemplo do que já decidiu em caso que constitui o mandado de segurança n.º 4.895, indeferiu a segurança contra votos vencidos. Da vez passada, parece que o voto vencido foi do Des. Geminiano da Conceição; desta vez, ficaram vencidos também os Des. Moreira Caldas, Sousa Carneiro e Adalício Nogueira. O recurso interposto teve o seguinte parecer da Procuradoria-Geral da República:

"A decisão recorrida (fls. 97-113), proferida pelo Tribunal de Justiça da Bahia, concluiu pela legitimidade de cobrança de taxa de estatística.

No mesmo sentido é a jurisprudência do Pretório Excelso (recurso de mandado de segurança n.º 4.895, sessão de 31-1-58).

Opino, pois, pela rejeição do recurso, cuja improcedência ficou demonstrada pela recorrida".

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco (Relator) — Sr. Presidente, como sustentei por ocasião do relatório, êste processo é idêntico ao que já ocupou a atenção dêste Tribunal no recurso de mandado de segurança n.º 4.895, julgado na sessão de 31 de janeiro dêste ano, aliás referido pelo Dr. Procurador-Geral da República em seu parecer.

Na vez passada, formei na corrente dos que deram pela inconstitucionalidade dêsse tributo estabelecido pelo Estado da Bahia e sôbre a taxa de estatística, incidindo sôbre venda, onde não houve venda. Segui, naquela ocasião, o voto proferido pelo Des. Geminiano da Conceição, transcrito no memorial do advogado, e que fôra seguido pelo Des. Adalício Nogueira e já agora o é pelos Des. José Carneiro e Moreira Caldas.

Não tenho razões para mudar de voto. Continuo a pensar que a inconstitucionalidade dessa taxa é evidente. Trata-se de um impôsto que incide sôbre venda de mercadoria, quando venda não houve. Assim, dou provimento ao recurso, para conceder a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, tenho para mim, que não interessa *in casu* pesquisar sôbre a diferenciação clássica e demasiado conhecida entre impostos e taxas, para o deslinde da controvérsia que se agita no presente recurso. Nem se torna indispensável investigar da vigência ou não do Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, que elasteceu, entre nós, o conceito de taxa.

O que se irroga contra a chamada taxa de estatística do Estado da Bahia é que ela se contrapõe ao prescrito nos arts. 19, incisos I e II, e 27, da atual Constituição federal.

Sustenta-se, nada mais, nada menos, que ela se constitui em um malsinado impôsto de importação e exportação interestadual ou intermunicipal.

Não há, todavia, como acolher tal argüição. O impôsto de importação, de âmbito federal, não se confunde com a taxa em causa, como é óbvio.

E, os impostos de exportação estaduais e municipais têm por fato gerador, por motivo determinante de sua incidência, a circulação da própria mercadoria: é pago, quando da transposição dos limites e barreiras de Estados e Municípios.

Nenhum dêsses dois tributos, portanto, confunde-se com a chamada taxa de estatística criada pelo Estado da Bahia. Por outro lado, o impôsto de vendas e consignações tem como fato gerador a própria venda em si da mercadoria; tanto é assim que a Constituição excetua dêle a primeira venda, feita do produtor ao consumidor.

Não há como confundi-lo, por isso, com a taxa de estatística, para o efeito de vislumbrar uma bitributação. Enquanto esta incide sôbre o estoque global, retido em poder do comprador certo tempo, depois de haver a mercadoria transposto as barreiras do Estado, incorporando-se destarte ao seu patrimônio, aquêle grava, tão-sòmente, as transações individuais, tendo como sujeito passivo o vendedor. Sem dúvida, que os tributos em confronto se aparentam: pertencem a uma mesma família; se superpõem; mas, não se confundem.

E certo que o tributo não deve ser, a meu ver, classificado como taxa, como foi impròpriamente apelidado pelo Estado da Bahia. Mas ainda que não deva ser havido como taxa, mas, sim, como impôsto, pròpriamente dito, deve êle subsistir por não se atritar, nem se constituir em puro decalque de outros tributos de índole federal, estadual ou municipal.

O que ocorreu no presente caso e ocorre freqüentemente em outras unidades federativas, é a busca angustiante de novas fontes de receita, dado que a Constituição vigente foi avara com os Estados na discriminação de rendas. E êstes, em estado de penúria financeira, carentes de recursos para manter seus serviços, vasculham, aflitivamente, os resíduos, possìvelmente tributáveis, à procura de novas fontes de receita.

E o Estado da Bahia foi, a meu ver, bem sucedido em seu laborioso afan. Se não encontrou um tributo inteiramente novo, pelo menos, conseguiu extrair da escassa e explorada ganga tributável, um impôsto que se não confunde, às escâncaras, com os que foram apontados como paradigma.

E assim sendo, colocou-se ao abrigo do art. 21 da Constituição federal.

Não vislumbro, Sr. Presidente, a inconstitucionalidade manifesta do tributo em causa. Por êsse motivo, e *data venia*, do Sr. Ministro Relator, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, já votei no sentido da constitucionalidade da taxa de estatística do Estado da Bahia e não tenho razões para mudar de voto. Não me convenci, *data venia* dos eminentes Srs. Ministros que pensam de modo contrário, que essa taxa seja inconstitucional. Assim, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Sr. Presidente, de acôrdo com o Sr. Ministro Henrique D'Ávila, *data venia* do Sr. Ministro Ari Franco, porque não se apontam os artigos da Constituição que estejam em contradição com êsse tributo. Quer-se transformar o caso em vendas e consignações. Não há venda nenhuma, logo não há motivo para tal assemelhação.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista o Sr. Ministro Cândido Mota, depois de votarem o Sr. Ministro Relator pelo provimento, e os Srs. Ministros Henrique D'Ávila, Afrânio da Costa e Vilas-Boas, pelo desprovimento. Deixou de votar o Sr. Ministro Sampaio Costa, ausente ao relatório.

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Ari Franco.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Pedi vista dêstes autos, Sr. Presidente, porque nêle, se discutindo a inconstitucionalidade da taxa de estatística criada pelo Estado da Bahia, surgiu-me a possibilidade de examinar, em exame mais demorado, o que se alega, pois, de outra feita, formei entre os que, de pronto, consideraram a mesma constitucional. Tendo em aprêço a liberdade federativa e, ao mesmo tempo, que a inconstitucionalidade só deve realmente ser declarada quando evidente, pareceu-me, à primeira vista, que outro não deveria ser o meu voto.

No entanto, meditando, com mais vagar sôbre os votos pronunciados, então, achei que deveria, à primeira oportunidade, reexaminar o meu ponto de vista. E é o que agora faço.

Sustentam os requerentes que se trata do caso, de um disfarce de impôsto de importação, cuja cobrança é privativa da União. Alegam ainda que essa taxa era cobrada até o exercício de 1951, como vendas efetuadas em 1952, como compras realizadas de mercadorias, provindas do estrangeiro ou do próprio território nacional, o que fêz aprimorar-se como impôsto de importação.

Em primeira instância, o Juiz da causa concedeu o mandado em parte, pois manteve a cobrança dos mercados internos da Federação, com exclusão das importações de origem externa, como daquelas que se relacionam com praças de outros Estados-membros. O egrégio Tribunal de Justiça da Bahia, porém, julgou improcedente a argüição da inconstitucionalidade, porque, sendo dos Estados pela discriminação constitucional de rendas, a competência para decretar impostos sôbre vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, resguarda os pressupostos da uniformidade do desinterêsse pela procedência ou destino e da vedação da diferença tributária, o que, na hipótese, acontece.

Como conciliar então o conceito de impôsto de vendas e consignações, com a idéia de uma taxa de estatística sôbre mercadoria estocada?

Se de um lado está um Estado-membro da Federação, pleiteando a validade de um tributo, em nome do interêsse público estadual, o que, por si só, é de grande respeitabilidade, de outro lado, há o contribuinte, que reclama, em nome de garantias constitucionais, o direito de não pagar êsse tributo.

Estou, nesse passo, com o professor Francisco Campos, quando diz que nenhum campo, como o tributário, mais propício ao conflito dos poderes, mais fértil em oportunidade para a concorrência prejudicial entre os governos, seja conscientemente orientada no mau sentido, e, portanto, desleal ou ilícita, seja por motivo da fluidez ou de indeterminação da matéria tributária que, sendo a mesma, e uma só, por mais

precisamente que se recortem no mapa constitucional, os contornos de sua divisão, comportará sempre a espécie esquiva e fugidia dos casos marginais, cuja ambigüidade dá lugar a que sôbre êles se concentrem os fogos cruzados dos fiscos concorrentes (*Direito Constitucional*, pág. 20).

Mas, por isso mesmo, acrescento eu, à medida que aumentam as necessidades da administração, que a União alarga sua capacidade arrecadadora e os Estados-membros se vêem em dificuldade na arrecadação limitada de suas rendas, maior e mais precisa deve ser a vigilância do Poder Judiciário, que tem sempre em aprêço que a ordem constitucional, em seu desenvolvimento histórico, se originou no plano das garantias contra o Fisco.

Visa a lei baiana n.º 682, como diz o acórdão recorrido (pág. 99) "transações oriundas de mercado interno, venham de onde vierem as mercadorias ou valores". "Recai sôbre o total das compras de mercadorias para fins mercantis, inclusive indústria e sôbre o total das recebidas para o mesmo fim em consignação ou por transferência, valendo dizer sôbre o volume das transações mercantis dos estabelecimentos comerciais, estocadas e mesmo após sua venda ao consumidor".

Pretende o Estado que êsse tributo é um adicional do impôsto de vendas e consignações, o que é competência do Estado, recaindo sôbre o patrimônio representado pelos estoques.

Sou dos que pensam que a citação dos exemplos italianos e alemães não valem, dadas as condições peculiares do nosso federalismo. Mas, no seu aspecto geral e úniversal, não há como não aceitar a lição dos doutores. Por exemplo, Giannini, em sua obra *Il rapporto giuridico d'imposta*, acentua que o têrmo tributo está sujeito a interpretação equívoca, por ter ingressado há pouco tempo, na ciência das finanças. E por isso, ao examinar o problema tributário, deve-se não só considerar o fato gerador, mas a origem e conteúdo do impôsto, o sujeito passivo e ativo. Em sua análise, Giannini chega, na fase judiciária, exatamente à necessidade de se verificar se se trata de impôsto principal ou acessório" (pág. 291).

Foi o roteiro que segui para concluir que não se trata de uma simples taxa de estatística, mas de um impôsto que não esconde, pelos dispositivos legais que o instituíram, um domínio além da competência estadual. A cobrança, incidindo sôbre estoque, recai afinal sôbre mercadorias que não foram vendidas e assim não pode ser, de modo algum, impôsto de vendas e consignações ou complemento do mesmo. Basta se considerar que incide sôbre o total das compras de mercadorias para fins mercantis, inclusive indústria e sôbre o total das recebidas para o mesmo fim em consignação ou por transferência, apurado pelo competente registro em cada trimestre nos livros de registro de compras ou de mercadorias transferidas e consignadas.

A pretexto de recair sôbre mercadorias estocadas, realmente recai sôbre tôda a mercadoria, sem maiores distinções. Abrange mercadorias importadas do estrangeiro ainda em poder do importador e mercadorias procedentes de outros Estados, o que equivaleria a impôsto interestadual. A mercadoria estocada, por contingência de seu destino, não perde com isso sua condição originária, não modifica com isso, sua definição jurídica, não altera, dêsse modo, os compromissos e encargos que traz em si. Tributá-la por isso e de modo por que o foi, é realmente uma exorbitância, além dos limites permitidos pela Constituição. As leis tributárias estabelecem o objeto, a incidência, a compra-e-venda, a locação da coisa ou do trabalho, títulos de crédito e operações, os numerosos tipos de contrato. Porém, a presente lei, não alcançando pròpriamente uma relação jurídica, mas uma situação de fato, a estocagem, o volume das transações mercantis, abrange, naturalmente, área já anteriormente abrangida e por determinação de competências outras.

É por isso que modifico a orientação que vinha seguindo para dizer que estou de acôrdo com o eminente Relator, Ministro Ari Franco, dando provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, vencidos os Exmos. Srs. Ministros Ari Franco, Cândido Mota, Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães. Foi convocado a votar o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa, que se pronunciou pelo desprovimento.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato da Silva.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Ari Franco.

Foi negado provimento pelos votos dos Exmos. Srs. Ministros Henrique D'Ávila e Afrânio da Costa (substitutos, respectivamente, dos Exmos. Srs. Ministros Nélson Hungria e Rocha Lagoa, que se encontram em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Vilas-Boas e Lafayette de Andrada.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.

Não compareceu o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, por se achar em gôzo de licença.