

TAXA DE COOPERAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE SILOS E ARMAZÉNS — CONSTITUCIONALIDADE

— É constitucional a taxa de cooperação para a construção de silos e armazéns, cobrada pelo Estado do Rio Grande do Sul.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Agravante: Estado do Rio Grande do Sul
Agravo de petição n.º 5.930 — Relator: Sr. Desembargador
ANTÔNIO AUGUSTO UFLACKER

ACÓRDÃO

Acordam, em Câmara Cível Especial, por unanimidade de votos e rejeitada a preliminar de decadência do direito de requerer mandado de segurança, dar provimento aos recursos *ex officio* e voluntário para, reformando a decisão do Dr. Juiz de Direito da 2.^a Vara da Fazenda Pública desta Capital, negar a segurança impetrada por Dianda Lopez & Cia. Ltda., uma vez que a “taxa de co-

operação” para construção de silos e armazéns não tem eiva de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Dianda Lopez & Cia. Ltda., firma sediada no Distrito Federal, impetrou mandado de segurança contra o Administrador da Mesa de Rendas de Porto Alegre, visando eximir-se do pagamento da taxa de 2%, incidente sobre a compra de trigo efetuada neste Estado e prevista na Lei estadual n.º 1.938, de

10-12-1952, alterada pela Lei n.º 2.891, de 2-8-1956.

Alega a impetrante que a taxa não corresponde a um serviço, eis que inexistente rede de silos e armazéns. Além disso, é inconstitucional porque fere o § 1.º do art. 141 da Constituição federal uma vez que só deve ser cobrada de trigo de procedência nacional e, ainda, prevendo a Lei a utilização dos silos para outros cereais, a impugnada taxa apenas onera os compradores de trigo, com o que também fere o art. 32 da Lei Maior, que veda aos Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecer diferença tributária, em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza. De outra parte, a taxa contravém o art. 15, inciso VI, da Constituição federal, porquanto a União tomou a si o encargo da construção de silos e armazéns, ministrando recursos para isso, pois, lícito não é ao Estado onerar, com tributos serviços que estão a cargo do Governo federal. — Diz ainda que sendo o preço do trigo tabelado e formado por duas parcelas — uma das quais, apenas, fica a cargo do adquirente, sobre esta somente deveria recair a taxa, dado que é esse o preço pago pelo comprador.

O representante da Fazenda do Estado argui a preliminar da decadência do direito de impetrar a segurança. No mérito, sustenta a legalidade da cobrança, eis que a competência da União não exclui a legislação estadual supletiva e complementar, ante o disposto no art. 6.º da Lei Básica. Não há infração ao princípio da igualdade. A taxa não onera o produto pela procedência, mas pela espécie. O preço é o representado pela soma de duas parcelas — a fixa, a cargo do Banco do Brasil, e a variável, suportada pelo moinho e comprador, não se concebendo conceituá-lo de maneira diversa para uma das partes, comprador ou vendedor.

O Juiz concedeu a segurança porque a taxa não pode ser válidamente exigida, pois viola os arts. 141, § 1.º, 15, inciso VI, 21 e 32 da Constituição federal, isto é, fere o preceito da igualdade perante a lei, há invasão do Es-

tado na esfera de competência da União para decretar impostos sobre negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal e, por fim, estabelece diferença tributária em razão da procedência do produto.

Foram interpostos recursos oficial e voluntário do representante da Fazenda do Estado; e na contraminuta de agravo alegou a impetrante mais um motivo de inconstitucionalidade, pois, segundo diz, foi também postergado o preceito do art. 141, § 34, da Constituição federal, porque a taxa é integrante do orçamento da autarquia (CESA), mas é arrecadada pelo Estado, não figurando, porém, no orçamento deste.

Em bem lançado parecer, o Dr. Procurador do Estado, nesta instância, pede que a Câmara aprecie a preliminar da decadência do direito de impetrar mandado de segurança, uma vez que, a respeito, a decisão foi omissa e, no mérito, opina pelo provimento do recurso, porquanto o tributo é legal e constitucional.

1. Com relação à preliminar da decadência, realmente a decisão nada disse.

Alega o representante da Fazenda do Estado, que, sendo a taxa de 2% exigível a partir da Lei n.º 2.891, de 2-8-1956, o *mandamus* deveria ter sido requerido dentro de 120 dias a contar da promulgação da Lei; e, se assim não se entender, dever-se-á contar o prazo, ao menos, da circular n.º 74, expedida pela Diretoria-Geral do Tesouro do Estado, em 19-11-1956, em aditamento à de n.º 49, que ministra instruções aos Exatores para a cobrança da taxa a partir de 1-1-1957. A impetrante, porém, só pediu a segurança em 26-4-1957, depois da circular n.º 13, de 22 de janeiro de 1957, que, completando as duas anteriores, determinou que a taxa seja paga sobre o valor do preço oficial efetivamente pago aos produtores-vendedores.

Não procede a alegação do representante da Fazenda.

É que, segundo ensinam os autores e vêm decidindo os tribunais, não cabe mandado de segurança contra a lei em

tese, mas apenas quando é aplicada e se fazem sentir ou se realizam seus efeitos e, por isso, não se poderia, na espécie, contar o prazo a partir da citada lei.

Posteriormente à publicação da Lei estadual n.º 2.891, foram expedidas pela Diretoria Geral do Tesouro do Estado três circulares — n.º 49, de 11-9-1956; n.º 74, de 10-11-1956, e n.º 13, de 22-1-1957 — tôdas dando instruções aos Exatores e determinando a cobrança da taxa, sendo que a última, em aditamento às duas anteriores, esclareceu que a taxa deveria incidir “sobre o valor do preço oficial efetivamente pago aos produtores-vendedores”, critério que veio, depois, a ser acolhido pelo Decreto estadual n.º 7.749, de 3-4-1957.

Foi com tais circulares que começou a se positivar a exigência da taxa e, tendo havido uma sucessão de circulares, fixando até a última um critério de incidência (o do valor do preço oficial efetivamente pago aos produtores-vendedores) e contra o qual a impetrante também se insurge, é bem de ver que a partir da última circular é que se deverá contar o prazo.

Quando foi ajuizado, em 26 de abril de 1957, o mandado de segurança estava ainda dentro do prazo de 120 dias, merecendo, desta maneira, rejeição a preliminar.

2. No mérito, verifica-se que o Estado do Rio Grande do Sul, pela Lei n.º 1.938, de 10-12-1952, criou a Comissão Estadual de Silos e Armazéns, conhecida pela sigla CESA e constituída em autarquia administrativa, com finalidade, dentre outras, de “estudar e planejar a instalação de armazéns e silos, dotados de toda a aparelhagem necessária à conveniente estocagem, tratamento e conservação dos produtos agrícolas, tendo em vista regular o escoamento das safras e facilitar o seu financiamento”. O art. 5.º dessa lei estabeleceu que a CESA dará imediatamente execução ao plano de construção de uma rede de silos elevadores para trigo e, eventualmente, para outros cereais, já projetados pela Secretaria da Agricultura, In-

dústria e Comércio...”; e, para atender o plano de que trata o art. 5.º, a Lei, em seu art. 6.º, criou a Taxa de Co-opeção para construção de silos e armazéns”, no valor de oito (8) centavos por quilo de trigo, ensacado ou a granel, a ser paga pelo comprador na primeira transação comercial por que passar o produto.

A taxa foi, porém, elevada para 2% pela Lei n.º 2.891, de 2-8-1956, que alterou a Lei n.º 1.938, cujo art. 6.º passou a ter a seguinte redação: “Para a execução do plano de que trata o artigo anterior é criada, sob o título de “Taxa de Cooperação para a Construção de Silos e Armazéns”, uma taxa *ad valorem* na base de 2% sobre o trigo ensacado ou a granel, a ser paga pelo comprador na primeira transação comercial por que passar o produto”.

Entendem a impetrante e o ilustre Juiz prolator da sentença que a taxa em causa fere o princípio da igualdade perante a lei, consubstanciado no art. 141, § 1.º, da Lei Maior, porque recai, apenas, sobre o trigo, quando os silos e armazéns irão abrigar outros cereais.

Na verdade, porém, não ocorre a pretendida desigualdade.

Já Marnoco e Sousa dizia que “o direito de igualdade unicamente se pode admitir no sentido de uma paridade de direitos numa correspondente paridade de situações” (Maximiliano, *Comentários à Constituição Federal*, de 1946, vol. III/37).

Francisco Campos, eminente constitucionalista que é, preleciona que o princípio da igualdade visava proibição de “leis discriminatórias, ou em que sejam negócios, coisas ou pessoas tratadas com desigualdade em pontos sobre os quais não há entre elas diferenças razoáveis, ou que sejam, por sua natureza, medidas singulares ou diferenciais. A lei não poderá discriminar senão quando haja fundadas razões de fatos, que indiquem a existência de diferenças reais. Ora, onde a distinção já é um dado de fato, a lei que reconhece a diferença, para tratar cada caso de acôrdo com a sua natureza específica, não está, efe-

tivamente, discriminando" (*Revista Forense*, vol. 116/399-400).

O ilustre jurista Seabra Fagundes também doutrina que o princípio da igualdade significa que o legislador, na elaboração da lei, deve reger, com iguais disposições — os mesmos ônus e as mesmas vantagens — situações idênticas e, reciprocamente, distinguir, na repartição dos encargos e benefícios, situações que sejam entre si distintas, de modo a premiá-las, ou agravá-las, em proporções às suas diversidades. E, acrescenta o mesmo autor, qualquer elemento de fato, por mínimo que seja, que leve a diversificarem entre si duas situações — afeta o critério da igualdade de tratamento. Para que este se verifique é necessário que se trate de situações que se possam justapor, com exatidão, pelas suas características materiais (*Revista do Serviço Público*, vol. 68, n.º 1, págs. 102-103).

Firmado esse entendimento de igualdade perante a lei, verifica-se que o diploma legal em discussão não vulnerou o preceito constitucional porque, na espécie, não há situações idênticas merecedoras de igual tratamento.

Realmente, na impossibilidade material de realizar, a não ser em longo tempo, o vasto plano de construção de silos e armazéns, o Estado, pela Lei n.º 1.938, em seu art. 5.º e com a taxa prevista no art. 6.º, determinou que fôsem imediatamente construídos silos elevadores para o trigo e, eventualmente, para outros cereais. Desejou, assim, o legislador estadual que os silos a serem construídos atendessem, imediatamente, à produção de trigo, preferindo-o, desde logo, aos demais grãos.

Por determinação legal criou-se, pois, uma preferência para o trigo, tendo em vista, sem dúvida, a suma importância que tem o produto para a economia do Estado e da Nação, e, ainda, a necessidade de ser estocado e conservado, dado que não é de consumo direto e, sim, mediante beneficiamento e transformação.

Desta maneira, os compradores do cereal-rei passaram, imediata e prefe-

rencialmente, a usufruir dos benefícios dos silos elevadores.

De outra parte, o trigo, face à circunstância de ser o produto básico à alimentação da população e não sendo o país auto-suficiente, com exceção do café, é o único que tem regulamentadas todas as operações que lhe dizem respeito.

Desde a produção até o comércio e industrialização do trigo, leis existem para sua proteção e amparo.

Garantem-se preços mínimos para o produto, lucro razoável e certo para o comprador, que ainda tem a assistência do Governo, através o Banco do Brasil, que chega a adiantar e até pagar parte do preço.

O trigo e seu negócio têm o amparo de uma série de medidas de proteção estatal; e a situação do comprador pela intervenção e contribuição do Governo.

Diverso, portanto, é o tratamento dos respectivos compradores.

Ao exigir do primeiro comprador de trigo o pagamento da taxa de cooperação, não está, pois, a lei fazendo distinção entre pessoas, bens ou negócios e, assim, não há desrespeito ao preceito do art. 141, § 1.º, da Lei Orgânica da Nação.

E nenhuma consistência tem a alegação de que a impetrante não recebe benefício com a arrecadação da taxa que lhe é exigida nas primeiras compras que realiza.

A prova demonstra que já existem vários silos e armazéns em funcionamento e outros acham-se em construção.

Ademais, trata-se de uma taxa que, na conceituação ampla e já consagrada pela evolução do Direito Fiscal moderno, é tributo "exigido como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, ou, ainda, a contribuição destinada ao custeio de atividades especiais provocadas por conveniências de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas" (art. 1.º, § 2.º, do Decreto-lei n.º 2.416, de 17-7-1940).

3. Infundada, também, é a segunda alegação da inicial e acolhida pela sen-

tença — qual seja a da infração do art. 32 da Constituição federal, que veda aos Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecer diferença tributária, em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza.

A taxa de cooperação é devida pela primeira operação de compra do trigo ensacado ou a granel, efetuada no Estado.

Entendeu o julgador que dela fica excluído o trigo estrangeiro e mesmo o nacional de outros Estados, conclusão a que chegou estudando o mecanismo da transação comercial.

Não é exato, porém, que a Lei faça qualquer distinção, pois limita-se a exigir o tributo de tôda e qualquer compra de trigo efetuada no Estado, desde que seja a primeira operação.

Quer se trate de trigo aqui produzido, quer oriundo de outras Unidades da Federação ou mesmo do estrangeiro, uma vez que se realize no Estado a primeira operação de compra, pois a Lei não distingue, haverá a incidência da taxa.

Nenhuma distinção, portanto, consagrou a Lei que exige a taxa de cooperação.

4. O terceiro fundamento do *mandamus* aceito, igualmente, pela sentença recorrida, é o de que a Lei invadiu a competência da União para decretar impostos sôbre negócios de sua economia e atos regulados por Lei federal.

Essa alegação também não procede.

É certo que por imperativo constitucional compete à União legislar sôbre a produção e consumo (art. 5.º, inciso XV, letra c, da Constituição federal), mas essa competência não exclui, como é expresso no art. 6.º da Constituição, a legislação estadual supletiva ou complementar. De outra parte, cabe à União, *ex vi* do art. 15, inciso VI, da mesma Carta, decretar impostos sôbre negócios de sua economia, atos ou instrumentos regidos por Lei federal; e a União e Estados ainda poderão decretar outros tributos além dos que lhes são expressamente atribuídos, mas o *impôsto* federal excluirá o estadual idêntico (art. 21).

Pouco importa que o Governo federal, pelo Decreto n.º 37.514, de 22-6-1955, tenha criado uma comissão-executiva da Rêde de Silos e Armazéns e, em data posterior ao pedido de segurança, pelo Decreto n.º 41.490, de 14-5-1957, instituído a Comissão de Organização da Triticultura Nacional, conhecida pela sigla COTRIN, que tem como um de seus objetivos promover a criação de silos e armazéns, sendo dotada com a verba até o limite de Cr\$ 3.000.000,00, a serem retirados do "Fundo de Modernização e Recuperação da Lavoura Nacional", ao qual estão sendo levados os saldos das sobretaxas cambiais e cobradas nos têrmos da Lei n.º 2.145, de 29-12-1953.

É que a produção e comércio de trigo não são negócios da exclusiva economia da União, mas interessam a tôda a Nação e não estaria, assim, excluída a competência supletiva do Estado, máxime quando êste, como ocorre na espécie, é o grande produtor do cereal-rei, o fornecedor de mais de 70 por cento da safra nacional.

Não há prova que a União cobrasse algum tributo do serviço de silos e armazéns que instituiu e, por isso, o Estado, nos têrmos do art. 21 da Constituição federal, podia tributar seu plano de silos e armazéns que vem executando.

Mas, ainda que a União estivesse cobrando qualquer tributo, não estaria o Estado inibido de exigir, como o vem fazendo, uma simples taxa pelos seus serviços, pois esta, pelo seu caráter de contraprestação, pode coexistir com outra taxa e mesmo com *impôsto*.

O Estado não extravasou sua competência fiscal, eis que não lançou nenhum *impôsto* da órbita da União; e note-se que é de *impôsto* e não de taxa que cogita o art. 15, inciso VI, da Carta Constitucional que, como foi dito, mas sem razão, teria sido infringido.

5. Outra arguição de inconstitucionalidade, mas não adotada no julgado, é a concernente ao preço do trigo: e investe a impetrante contra o Decreto estadual n.º 7.749, de 3-4-1957, que, em

seu art. 1.º, diz textualmente: “Quando o preço do produto, fixado pela autoridade competente, fôr constituído de uma parte fixa e outra variável, ambas as parcelas serão computadas para a apuração do valor da transação, qualquer que seja o responsável pelo pagamento de cada parcela”.

Por razões de interesse público — quais as de evitar a conhecida fraude do “trigo papel” e o encarecimento da farinha — o Governo federal usou do artifício de desdobrar o preço do *trigo nacional* em duas parcelas: uma fixa e outra variável (Decreto federal n.º 40.316, de 8-11-1956, e Portaria n.º 1.072).

A parte variável — calculada de acôrdo com o pêsso específico ou pêsso hectolítrico do trigo e oscilando, para a safra 1956-1957, entre Cr\$ 180,00 a Cr\$ 270,00 — é paga pelo moinho comprador, enquanto que a parte fixa, no valor de Cr\$ 230,00, é satisfeita pelo Banco do Brasil.

O pagamento da parte fixa, a cargo do Banco do Brasil, corre por conta do saldo que deixa a importação de trigo estrangeiro, que é adquirido mais barato e aqui é vendida aos moinhos por preço bem mais elevado.

O valor básico do saco de trigo nacional, pêsso específico 78, era, para a safra 1956-1957, de Cr\$ 440,00 embora formado de duas parcelas: uma fixa e outra variável.

É sobre êsse valor total que recai a taxa de cooperação, pouco importando que os pagadores dêsse valor da transação sejam o Banco do Brasil e o Moinho comprador; e não é inconstitucional a Lei do Estado que adotou tal critério de imposição.

De resto cumpre notar que o preço total, em última análise, será sempre pago pelo moinho comprador.

É que êste, embora satisfaça apenas a parte variável do trigo nacional, fica obrigado a adquirir a quota correspondente de trigo estrangeiro, produto comprado mais barato pelo Governo federal (cêrca de Cr\$ 156,00 por saco) e vendido ao moinho por preço maior

(Cr\$ 378,00). Essa diferença é que vai permitir ao Banco do Brasil satisfazer a parte fixa do trigo nacional, o que significa que, em realidade, também é o moinho comprador quem arca com o ônus dessa parte, satisfazendo-o quando vier a adquirir, obrigatoriamente, o trigo importado.

Para a safra de 1957-1958 e consoante se pode deduzir do Decreto federal n.º 42.482, de 16-10-1957, e Portaria n.º 1.177, de 18-11-1957, o moinho comprador pagou o trigo nacional ao preço básico de Cr\$ 400,00, por saco, pêsso específico 78, assegurada ainda ao produtor a bonificação de Cr\$ 80,00, a ser satisfeita pelo Banco do Brasil; e essa bonificação é retirada do saldo entre o preço de custo e o de venda do trigo estrangeiro, cuja compra pelos moinhos, dentro da respectiva quota, é obrigatória.

Embora com alterações, ainda perdurou na última safra o critério de dividir-se em duas partes o valor do trigo nacional a ser pago ao produtor.

Não se vislumbra, pois, nenhuma inconstitucionalidade da Lei do Estado quando faz recair a taxa sobre o total das duas parcelas em que foi dividido o preço, qualquer que seja o responsável de seu pagamento.

6. Por fim, na contraminuta de agravo, a impetrante ainda argüiu a inconstitucionalidade da taxa com fundamento no art. 141, § 34, da Lei Maior, visto que, segundo diz a recorrida, não houve previsão orçamentária, pois o tributo foi consignado no orçamento da autarquia (CESA), mas deixou de ser contemplado no do Estado, que é quem o arrecada.

O art. 6.º da Lei n.º 1.533, que rege o mandado de segurança, diz que a petição inicial deve preencher os requisitos dos arts. 158-159 do Código de Processo Civil e entre êles figuram a descrição do fato e os fundamentos jurídicos do pedido.

A alegação foi formulada a destempo, pois o que não consta do pedido não cabe discutir na instância de recurso.

Mas, ainda que se quisesse conhecer da arguição, por envolver apenas matéria de direito, é de se concluir pela sua manifesta improcedência.

A comissão Estadual de Silos e Armazéns (CESA) tem orçamento próprio e o do ano de 1957, que interessa à espécie, foi aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 880, de 17-12-1956. Nêle, sob Código Geral 1-13-4, está prevista e estimada a taxa em Cr\$ 84.280.000,00.

Pela Lei n.º 1.938, foi atribuída à Secretaria da Fazenda a incumbência da arrecadação da taxa, que trimestralmente, é recolhida ao Banco do R. G. do Sul, à disposição da CESA.

Através de seu aparelhamento fazendário organizado, o Estado apenas colabora com a autarquia, à qual presta o serviço de arrecadar o tributo e, à disposição da mesma, o deposita no Banco do Rio Grande do Sul.

Essa taxa não entra para os cofres públicos do Estado, não se dilui na massa da receita geral, não é contabilizada na sua arrecadação, sendo evidente, portanto, que não é parte de sua receita, pois, não há nenhuma razão para constar do seu orçamento.

7. Concluindo, a taxa de cooperação, contra a qual se insurge a impetrante, emana de Lei que não tem eiva de inconstitucionalidade e, desta maneira, provendo os recursos *ex officio* e voluntário, impõe-se a reforma da decisão de 1.ª instância, o que ora se faz, para denegar a segurança. Tais as razões de decidir.

Pôrto Alegre, 25 de junho de 1958.
— Décio Pelegrini, Presidente. — Arno S. Arpini, Relator. — Antônio Augusto Uflacker.