IMPÔSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES — TAXA — INCONSTITUCIONALIDADE

— É inconstitucional a taxa de eletrificação, fluoração e abastecimento d'água e melhoramento de estradas cobrada pelo Estado de Pernambuco, quando exigida sôbre mercadorias transferidas de outro Estado onde foi pago o impôsto de vendas e consignações.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Shell Brasil S.A. (petróleo) *versus* Estado de Pernambuco
Recurso em mandado de segurança n.º 10.987 — Relator: Sr. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, etc .

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, dar provimento ao recurso, de acôrdo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 24 de abril de 1963. — *Luis Galloti,* Presidente. — *Gonçalves de Oliveira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Senhor Presidente. Shell Brazil Limited impetrou mandado de segurança para isentar-se do pagamento da taxa

de eletrificação, fluoração e abastecimento dágua e melhoramentos de estradas, criada pelo Estado de Pernambuco, pela Lei nº 3.788, de 28 de novembro de 1960.

Alega a impetrante que a Diretoria de Rendas sòmente lhe recebe o impôsto de indústrias e profissões com o pagamento simultâneo da taxa ora impugnada.

Não se rebela a impetrante contra o pagamento daquele impôsto. Rebela-se contra a exigência do pagamento da taxa, a seu ver manifestamente inconstitucional, porque tal tributo, como instituído pelo Estado, mal disfarça o impôsto de vendas e consignações exigido de mercadorias que já o pagam no Estado da produção ou fabricação, nos têrmos do Decreto-Lei nº 915, de 1938.

O Dr. Juiz de Primeira Instância deferiu-lhe a segurança (fls. 28), decisão, porém, cassada pelo Tribunal de Justiça (fls. 64 e seguintes), embora com respeitáveis votos vencidos.

Daí, o presente recurso ao Supremo Tribunal, pronunciando-se aqui, a Procuradoria-Geral pelo desprovimento:

"As taxas não se enquadram no conceito genérico dos demais impostos e podem ser exigidas pelas diversas entidades, para custeio de determinados serviços da administração, como no caso em espécie.

O exercício do comércio, sob o regime do Decreto-Lei nº 915, de 1938, modificado pelo de nº 1.061, de 1939, segundo o qual o impôsto de vendas e consignações é devido no local da operação, não tem a fôrça de arredar a incidência da taxa reqüestada, que não se confunde com aquêle tributo. Ademais, constituiria injusto privilégio para a recorrente, a utilização dêsses serviços, sem a devida contribuição, como o fazem tantos outros, além do que é inegável que cabe ao Estado, por fôrça do disposto no art. 30, da Constituição federal, o direito de cobrar "taxas e quaisquer outras rendas pelo exercício de suas atribuições e utilização dos seus bens e *serviços*".

4. Isto pôsto, opinamos pelo não provimento do recurso.

Brasília, 14 de dezembro de 1962. — *Sebastião Ribeiro Salomão,* Procurador da República.

Aprovado. — *Evandro Lins e Silva,* Procurador-Geral da República."

É o relatório.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — Senhor Presidente, em homenagem ao eminente advogado do Estado de Pernambuco, que vou ler meu voto. Aliás, seria desnecessário, de vez que a questão ficou devidamente esclahecida com o douto, substancioso e exaustivo voto que proferiu, neste recinto, o eminente Senhor Ministro Ribeiro da Costa, voto que foi, ainda agora, apoiado pelo eminente Senhor Ministro Vilas-Boas, ambos invocando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito dessa questão constitucional.

Eu, também, já estive na tribuna, na mesma situação do eminente advogado do Estado de Pernambuco, defendendo o meu Estado de Minas Gerais, a propósito da taxa de recuperação econômica. Naquela oportunidade defendi, não com a mesma erudição, nem com o mesmo brilho, mas com o mesmo entusiasmo e a mesma pugnacidade, e vendo que também o meu Estado era privado de tributos, que lhe eram exigidos pelos seus serviços, determinados em atos legislativos.

Naquela oportunidade, vi vitorioso o ponto de vista do Estado, mas, ao depois, aqui, no Supremo Tribunal Federal, em Brasília, a taxa de recuperação econômica — era êsse o tributo que defendia — foi julgada inconstitucional, em hipótese idêntica a que agora se discute.

O eminente advogado do Estado de Pernambuco fala que seria a condenação dos Estados à miséria. Mas, essa

condenação, Senhor Presidente, não é feita pelo Supremo Tribunal Federal. Se ela existe, ela é feita pelo Legislador Constituinte, pelos textos constitucionais desenganados.

Dissocio, aqui no Tribunal, as minhas idéias como advogado, que defendia interêsses e pretensões, dos meus sentimentos e do meu espírito de Juiz, porque cabe-me, como Juiz, respeitar e fazer prevalecer os textos constitucionais, fiel a meu juramento. Eu esqueço os entusiasmos de advogado, para ficar na meditação, e da meditação procurar ver qual o verdadeiro espírito da Constituição, que devo zelar, neste alto Pretório.

E, com a minha convicção, com a convicção que formei, como juiz, após paciente meditação é que passo a ler o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — A taxa de que se trata, criada pelo Estado de Pernambuco, a meu ver, é inconstitucional: identifica-se com o impôsto de vendas e consignações, já exigido e pago ao Estado da fabricação. Trata-se com efeito de mercadorias transferidas de acôrdo com o Decreto-Lei nº 915, de 1938 (fls. 8).

O Estado não põe em dúvida — é importante assinalar — que nos casos da impetração, não é devido o impôsto de vendas e consignações. A meu ver, justamente porque tal impôsto não é devido, é que defende a constitucionalidade da taxa.

Diz, com efeito, a citada Lei Estadual nº 3.788, de 28 de novembro de 1960, no art. 1º que "fica criada a taxa de eletrificação, fluoração e abastecimento dágua e melhoramentos de estradas à base de 2% a ser cobrada nas transações de qualquer natureza, realizadas no Estado de Pernambuco". No art. 3º isenta do referido tributo as "operações já sujeitas no Estado de Pernambuco ao pagamento dos impostos sôbre vendas e consignações, transmissão *causa mortis* e *inter vivos* e exportações" (art. 3º, letra *a*). Sòmente as mercadorias transferidas de outros Estados, assim, é que ficam, pela Lei, sujeitas à taxa.

É certo que o tributo ora impugnado visa a custear vários serviços estaduais, como se vê da sua própria denominação.

Mas, cada a incidência, na "base de 2% a ser cobrada nas transações de qualquer natureza, realizadas no Estado de Pernambuco", é ela o próprio impôsto de vendas e consignações, como claramente se vê.

E, se o Estado não pode cobrar tal impôsto, quando êste já foi pago ao Estado da produção ou fabricação da mercadoria, de acôrdo com o Decreto-Lei federal nº 915, como o próprio Estado o reconhece (fls. 8), segue-se que a referida taxa não pode ser exigida, é inconstitucional: ela é o próprio impôsto estadual.

O douto juiz do Recife, Dr. Júlio José Bezerra, o assinalou, com irrecusável acêrto, ao conceder a segurança:

"Como representante do Ministério Público, tantas vêzes acatada por êste Juízo, não podemos acolher o parecer de fls. por isso que, entendemos que há realmente, no caso vertente, dois impostos incidindo sôbre as mercadorias da impetrante: um com o nome de impôsto de vendas e consignações, que é pago na fonte, lugar da produção, devidamente autorizado pela Lei nº 915, e outro com o nome de taxa, mas que em verdade é também um impôsto gravando as mercadorias procedentes de outros Estados, ferindo o princípio jurídico da hierarquia das leis. "Julgar um tributo inconstitucional, dizem os juristas, não é decretar a inconstitucionalidade da lei tributária em tese, mas, sim, negar-lhe aplicação a caso concreto por estar grangrenado daquela gafa." No caso emergente há dois atos tributáveis, dois fatos geradores em um mesmo tributo, confundindo-se o primeiro pròpriamente

chamado impôsto, com o segundo impròpriamente denominado taxa. É indiscutível a bitributação simultânea. O impôsto que se diz taxa grava duplamente uma mesma atividade sob idêntico aspecto, atingindo o contribuinte por duas entidades diferentes: o Estado fonte da produção e o Estado onde a mercadoria penetrou, gerando-se a coexistência de dois impostos oriundos de competência concorrente, facultada aos dois agentes tributadores. Não há dupla imposição ou acumulação de impostos como se pretende no caso da lei paulista, mas impostos acumulados, multiplicidade de impostos, embora um dêles esteja travestido com o nome de taxa. Assim reconhecendo o conflito entre o Decreto-Lei nº 915, de 1938, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.661, de 1939, e a Lei Estadual nº 3.788, de 28 de novembro de 1960, julgo procedente o pedido, para conceder, como concedo, a segurança requerida. De acôrdo com o disposto no parágrafo único do art. 12 da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, recorro desta decisão para o Colendo Tribunal de Justiça do Estado, a cuja Superior Instância, subam os autos, esgotado o prazo para o recurso voluntário. Custas de direito. Comuniquese ao Dr. Diretor da Diretoria de Rendas da Capital. Publique-se. Intime-se e registre-se."

A meu ver, ao contrário do que se legislou no Estado, poderia êste cobrar a taxa nas transações sôbre mercadorias no seu território sujeitas ao impôsto de vendas e consignações. É que, em tal caso, tratando-se de impôsto estadual, deferido ao Estado pela Constituição, a taxa, identificando-se com tal impôsto, vigoraria como simples majoração dêste. Ao cabo de contas, haveria apenas dupla imposição e não bitributação, como esclareceu Alcântara Machado, em lúcido estudo, publicado na *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 32. Quer dizer, a taxa seria o proprio impôsto majorado. Se o Estado tem competência para criar o impôsto de vendas e consignações, também tem para instituir a taxa, se esta, em essência, é o próprio impôsto. Haveria, sem dúvida, defeito de técnica, mas, não haveria inconstitucionalidade. Assim com efeito temos decidido neste Tribunal Supremo, mais de uma vez, e a tais decisões tenho prestado minha modesta adesão.

O que, no caso, põe de manifêsto a inconstitucionalidade da taxa, é que ela é exigida de quem já não deve o impôsto de vendas e consignações ao Estado de Pernambuco, porque o pagou ao Estado da fabricação ou produção, onde se produziu ou foi fabricada a mercadoria, nos têrmos do Decreto-Lei federal nº 915.

Na verdade, se o Estado não pode cobrar, em tal caso, o impôsto de vendas e consignações, na base do valor da mercadoria, não pode fazer a mesma cobrança apenas dando outro rótulo ao impôsto, denominando-o de taxa, como procede o Estado recorrido.

Se tal fôsse permitido, teríamos o desmoronamento do sistema tributário instituído pela nossa Lei mais alta. Com efeito, que significação teria a partilha tributária feita pela Constituição federal? Para que a discriminação de rendas elaborada na Lei das Leis, na Constituição, se os Estados, não podendo instituir determinados impostos que lhes não pertencem ou que não os podem cobrar, nos têrmos da Lei que disciplinou o comércio interestadual, se pudessem, ao invés de criar tais impostos nitidamente inconstitucionais, instituíssem o mesmo impôsto proibido, batizando-o de taxa?

Se tal fôsse possível, não teria significação, não teria nenhuma importância a discriminação de impostos tal como formulada pelos legisladores constituintes.

Senhor Presidente, a questão constitucional, que estamos decidindo, é da maior relevância. Está em jôgo a sobrevivência do sistema tributário idealizado pelos nossos legisladores constituintes. O Supremo Tribunal Federal, nas

várias oportunidades que os recursos lhe têm oferecido, tem prestigiado tal sistema, porque decorrente da opção definitiva da nossa Lei mais alta.

Para concluir, Senhor Presidente.

Queixa-se o eminente advogado do Estado de Pernambuco que o Supremo Tribunal estreita, angustia e anula mesmo o conceito de taxa, minguando a receita estadual, empobrecendo sobremaneira os Estados da Federação. Não podemos, porém, Senhor Presidente, destruir o sistema tributário da Constituição. Não podemos aceitar a tese de que é taxa o que desenganadamente é impôsto e impôsto cuja cobrança é vedada ao Estado recorrente nos têrmos do Decreto-Lei nº 915, de 1938, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.061, de 1939, que regula a tributação no comércio interestadual.

Se, a lei não satisfaz; se não é o melhor o nosso sistema tributário, a reforma dos atos legislativos e da Constituição não nos cabe, mas, ao Poder Constituinte, ao Congresso Nacional! O Supremo Tribunal embora os estímulos do nobre advogado, de cuja sinceridade e honestidade de propósitos não duvidamos, esta Côrte Suprema não pode arrogar-se o direito de revogar os atos legislativos e os textos constitucionais, pois essa não é a nossa missão. Poderia esta Côrte responder ao eminente advogado, com o limite dos nossos podêres, conforme a lição dos nossos maiores constitucionalistas dos antigos juízes desta Côrte e até reproduzindo-lhe o texto das Sagradas Escrituras: "Não penseis que vim revogar a lei ou os profetas: não vim para revogar, vim para cumprir."

Dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Provido, unânimemente. Votou o presidente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti, no impedimento do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Ari Franco, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho.

Ausente, por se achar licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.

Brasília, 24 de abril de 1963.