CONTROLE DA ECONOMIA — RETENÇÃO DE ESTOQUE — INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ

1. O Instituto Brasileiro do Café, por expressas disposições legais, é o órgão incumbido de realizar a política econômica do café, mediante o aperfeiçoamento do comércio interno e externo, zelando para o equilíbrio entre produção e consumo, regulando estoques, transporte, consumo e o respectivo armazenamento do produto. Assim, pode expedir resoluções com vistas a manter estoques reguladores para compatibilizar as exportações.

2. Sentença confirmada.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Apelação em Mandado de Segurança nº 110.472
Apelantes: Exportação Paulista de Café Ltda. e outros e Ministério Público
Apelado: Instituto Brasileiro do Café (IBC)
Relator: Sr. Ministro COSTA LIMA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, negar provimento às apelações, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 9 de setembro de 1986 (data do julgamento). — *Otto Rocha,* Presidente. *Costa Lima,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Costa Lima: Jahu Comissária e Comercial S.A., Cafeeira e Cerealista Pompéia Ltda., Exportadora Paulista de Café Ltda., Indústria e Comércio Matipó Ltda. (Incoma) e Fluminense de Café Exportação Ltda. impetram mandado de segurança contra ato do presidente do Instituto Brasileiro do Café (IBC) consubstanciado nas Resoluções nº 48, de 28 de junho de 1965 e 66, de 28 de agosto de 1985. A primeira impõe a retenção de uma saca de café para uma saca exportada, pelo prazo de 90 dias; a segunda aumentou para duas sacas retidas para uma exportada. Dizem que são inconstitucionais e ilegais, mesmo considerados os termos da Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952. Ditas resoluções "querem retirar do IBC a atribuição de comprar e reter o café, para defender o seu justo preço, transferindo-a, ao arrepio da Lei nº 1.779, para os exportadores" (fls. 8). Atentam contra o disposto no art. 153, § 2º da Constituição. Violam o princípio da livre iniciativa e do trabalho livre. Beneficiam privilegiados exportadores, expulsando os médios e pequenos do dito comércio.

Liminar indeferida.

A autoridade informou dizendo que as resoluções constituem atos normativos equiparáveis a lei em tese, não podendo ser

atacadas via mandado de segurança (Súmula nº 266 do STF).

Por outro lado, tiveram origem em decisão proferida pelo Conselho Monetário Nacional (CNM). Assim, não é legitimada passivamente.

No mérito, relembra que as atividades ligadas ao café, de muito têm recebido tratamento específico e privilegiado por parte do Governo. Ao tempo do Departamento Nacional do Café (DNC), com o problema das grandes safras, foram estabelecidas diversas espécies de *quotas*, uma das quais a *retida*.

A retenção obrigatória pode ser feita nos armazéns do próprio exportador; a estocagem é parcialmente financiada; é garantido ao café um preço mínimo corrigido monetariamente. Trata-se de comércio sem risco.

O problema é de safra. A produção brasileira era de 30 milhões de sacas, enquanto o Brasil se obrigara, por acordos internacionais, a exportar apenas 17 milhões. A seguir, alinha como objetivos governamentais os seguintes:

"a) não permitir a queda do preço em dólares, defendendo, assim, a receita de divisas;

b) possibilitar a todos os portos brasileiros e, portanto, a todas as regiões produtoras, o acesso às exportações, para que todos obtenham remuneração pelos seus produtos, participando de 1/3 dos preços mantidos em dólares;

c) evitar, assim, a pressão desordenada nas vendas externas e o acesso a estas somente a alguns, o que, igualmente, provocaria lesão ao erário federal, posto que, preenchida a cota do país, o Governo terá de comprar os excedentes" (fls. 62).

Afirma ainda que não extrapolou os limites da competência que lhe foi outorgada. As impetrantes não possuem direito líquido e certo.

O Dr. Eitel Santiago de Brito, em extenso parecer, após afastar o descabimento do *writ*, por se tratar de Resolução com efeitos concretos e a ilegitimidade da autoridade apontada como coatora conclui:

"Em face do disposto na Constituição, os direitos líquidos e certos das autoras se apresentam incontestes. Restaria apenas analisar se aqueles direitos foram lesados ou se encontram, pelo menos, ameaçados, *por atos ilegais ou abusivos da autoridade*. Este é o ponto fundamental da presente demanda, por isto que, na definição de Miguel Seabra Fagundes, 'o mandado de segurança é uma ação civil, destinada a suscitar o controle jurisdicional sobre ato de qualquer autoridade, que, por sua ilegalidade ou abuso de poder, viole ou ameace direito líquido e certo' (op. cit. p. 221 e segs.). A Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952, criou o IBC, delimitando sua competência e assentando, como sua finalidade, a realização da política econômica do café brasileiro, no País e no estrangeiro (art. 1º). Permitiu-lhe adotar, para a realização da mencionada política, diretrizes, com o objetivo de defender um preço justo para o produtor, respeitando sempre a concorrência alienígena do produto e de artigos congêneres e a necessária expansão do mercado (art. 2º, letra *d*). Conferiu-lhe, também, a faculdade de tomar providências tendentes ao aperfeiçoamento do comércio, dos meios de distribuição e dos transportes do café (art. 2º, letra *e*). No seu art. 3º, a aludida lei enumera as atribuições do IBC, para fins de concretização dos seus desideratos, prevendo, entre elas, no inciso 7º, a de: 'Defender preço justo para o café, nas fontes de produção ou nos portos de exportação, inclusive, quando necessário, mediante compra do produto para retirada temporária dos mercados'. Percebe-se que o IBC, para evitar os problemas decorrentes da grande safra do presente ano, pode comprar os excedentes do café, retirando-os temporariamente do mercado. Tal previsão justifica-se porque o Governo é o responsável pela garantia da produção, cujos excessos são, certamente, resultantes da falta de um planejamento adequado no setor agrícola. O *Parquet*, entende, porém, que a supersafra não autoriza a autarquia, a pretexto de defender preço justo para o café e de proteger os produtores, a obrigar

os exportadores a comprarem, transportarem e estocarem sacas de café excedente, como condição ao acolhimento dos registros das suas vendas ao exterior. Não autoriza porque a obrigação é do próprio IBC. Não autoriza porque não é lícito que o IBC transfira suas peculiares atribuições aos particulares, contrariando suas vontades e impondo-lhes sérios ônus financeiros. Se o órgão governamental não tem condições de comprar, no momento, o excedente da safra, culpa alguma cabe aos exportadores. Eles não podem ser penalizados, pelo IBC, através da instituição de esdrúxulo programa de retenção de estoques, que mais se assemelha a um empréstimo compulsório, sem forma nem figura de direito, o que não se coaduna, como se demonstrará adiante, com os preceitos constitucionais indicados pelas impetrantes. Nem se argumente com os poderes implícitos, concedidos, à autarquia no § 1º, do art. 3º, da Lei nº 1.779, de 1952. A concessão não permite que o IBC edite resoluções conflitantes com os princípios programáticos da Carta Magna. Para defender o preço do produto, se há necessidade de retirada de estoques de café do mercado, o órgão poderia adquirir os excedentes da produção e estocá-los nos seus armazéns. Poderia estabelecer cotas de vendas ao exterior, por porto e por exportador. Poderia fixar o preço mínimo do café exportável. Com estas atitudes impediria a queda dos preços e aperfeiçoaria o comércio. Evitaria, também, a pressão desordenada das vendas externas, atingindo suas metas, no legítimo exercício de suas atribuições (art. 3º, inciso I, da Lei nº 1.779, de 1952). Não se tenciona negar o dirigismo estatal nas atividades do comércio, previsto no art. 163 da Constituição. Não se repele, igualmente, o fenômeno do exercício, pelo Governo, em face da delegação, de funções legiferantes. Nem se rebate a ampla manifestação do poder de polícia do Estado, autorizadora de sua intromissão até nos processos econômicos de produção e mercancia, para refrear as liberdades individuais em benefício do corpo social." (fls. 126-9.)

A segurança foi indeferida.

Os impetrantes apelaram renovando os argumentos da inicial (fls. 158-76).

O representante do Ministério Público também apelou (fls. 178-84).

Os recursos foram contra-arrazoados a fls. 186-93.

A douta Subprocuradoria Geral da República manifesta-se assim:

"Apelações dos vencidos próprias, tempestivas e bem preparadas. Delas deve-se conhecer. Ocorre, porém, que por Resolução nº 1, de 6 de janeiro de 1986 o presidente do IBC resolveu reduzir, 'de acordo com o que dispõe o art. 2º da Resolução nº 48/85', a proporção da retenção para zero saca para cada uma vendida ao exterior, a partir de 7 de janeiro de 1986, inclusive (fls. 194). Tendo sido a segurança requerida para que fosse assegurado às impetrantes o direito de realizarem exportação de café, sem a necessidade de levar a cabo o depósito e a retenção de sacas, forçoso é concluir que, com isto, cessa a coação, o motivo que deu causa ao requerimento, ficando, pois, sem mais objeto o *mandamus*. Estando prejudicado, pela falta de objeto, o mandado de segurança, é como deve ser julgado pela egrégia Turma e neste sentido o parecer do Ministério Público Federal em segunda instância, *data venia*" (fls. 205-6).

Os impetrantes juntaram o texto da Resolução nº 35/86, dizendo que ela reitera a violação do direito vindicado. Com vistas, disse o IBC que a Resolução é impertinente. Voltaram a peticionar os impetrantes (fls. 217).

Ouvi novamente a Subprocuradoria Geral da República, voltando o Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, com o aprovo do ilustre Subprocurador-geral Dr. Valim Teixeira, a reiterar o parecer anterior, acrescentando que, se a prática de novo ato, causar alguma coação, deverá ser objeto de outro processo. Mas, se for superada a preliminar, opina pelo improvimento.

Relatei.

VOTO

O Sr. Ministro Costa Lima (Relator): De início esclareço que não se encontra prejudicada a impetração, cujo objeto é bem preciso: atos decorrentes das Resoluções n.os 48 e 66 de 1985. De modo que, se durante o espaço de tempo em que estiveram em vigor essas resoluções, os impetrantes sofreram ilegal coação ou abuso de direito, segundo dizem, importa examinar a matéria. Evidentemente que a Resolução nº 35 de 4 de abril de 1986, posterior à impetração e à sentença, não será aqui considerada, pois não é objeto do pedido.

A meu entender as impugnadas Resoluções n.os 48 e 66 produzem efeitos concretos e os impetrantes tinham legítimo interesse, vindo a juízo, de defenderem direito líquido e certo que alegam violado ou ameaçado de violação.

De outro modo, a legitimidade passiva do presidente do IBC é evidente. O fato de haver obedecido orientação traçada pelo Conselho Monetário Nacional não transforma este em autoridade coatora. As referidas resoluções foram expedidas pelo presidente do Instituto no uso de suas atribuições legais (fls. 87-91).

O mérito da impetração foi suficientemente bem examinado e decidido pelo ilustre Dr. Antonio Souza Prudente, juiz federal da Sexta Vara do Distrito Federal, com estas considerações:

"A Constituição da República Federativa do Brasil, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 e as alterações posteriores, estabelece que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos princípios da liberdade de iniciativa, da função social da propriedade e da repressão ao abuso do poder econômico, dentre outros que enumera (art. 160, itens I a VI), desinfluentes, embora ao caso em tela. De ver-se logo que o princípio da livre iniciativa, que anima a ordem econômica e social, em nosso País, segue controlado pelos princípios da função social da propriedade e da repressão ao abuso do poder econômico (caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros), com vistas na finalidade maior de realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social. Nesse sentido, escreve José Afonso da Silva, com inegável acerto, *in verbis*: 'Ora, a evolução das relações de produção e a necessidade de propiciar melhores condições de vida aos trabalhadores, bem como o mau uso dessa liberdade e a falácia da harmonia natural dos interesses' do Estado liberal, fizeram surgir mecanismos de condicionamento da iniciativa privada, em busca da realização da justiça social. Assim, a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto constitucional dirigido para a realização do desenvolvimento nacional e da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que 'liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo'. Ela é um direito fundamental, enquanto exercida no interesse da realização do desenvolvimento e da justiça social. Será ilegítima, quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário. Daí por que a iniciativa econômica pública, embora sujeita ao princípio da subsidiariedade, se torna legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a impor a realização daqueles fins da ordem econômica." (*In: Curso de direito constitucional positivo*. 2. ed. São Paulo, RT, 1984. p. 508.)

Confiram-se, ainda, sobre o tema, Modesto Carvalhosa (*A ordem econômica na Constituição de 1969*, São Paulo, RT, 1972. p. 114-5). Paolo Cavaleri (*Iniziativa economica privata e Constituzione vivente*. Pádua, Cedam, 1978) e Paolo de Carli (*Constituzione e atività econômica*, Pádua, Cedam, 1978), *inter plures*, conforme citação do ilustrado constitucionalista pátrio. Visando sempre o desenvolvimento nacional e a justiça social, a nossa Carta Magna diz que 'são facultados a intervenção no domí-

nio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais'. Na lição de Hely Lopes Meirelles 'considera-se intervenção no domínio econômico todo ato de autoridade, fundado em lei, que restringe a iniciativa privada ou condiciona a atividade da empresa a determinada conduta de interesse público'. (*In: Direito administrativo brasileiro.* 4. ed. RT, SP, p. 590.) Acrescenta, a seguir, o ilustre publicista, que 'intervir é restringir a iniciativa particular. Por isso mesmo, a intervenção estatal só se justifica como exceção à liberdade individual, nos casos expressamente permitidos pela Constituição, e na forma que a lei estabelecer. O modo de intervenção pode variar segundo o objeto, o motivo e o interesse público a amparar (...) O essencial é que as medidas interventivas estejam previstas em lei especial e sejam executadas pela União ou por seus delegados legalmente autorizados'. (op. cit. p. 591.) Neste raciocínio, o culto Prof. José Afonso da Silva ensina-nos que 'não é mediante lei que se limita atividades econômicas. Essas intervenções todas se realizam mediante ato administrativo, embora as limitações não possam efetivar-se senão de acordo com previsão legal'. (op. cit. p. 514.) Compete à União, sem dúvida, legislar sobre a produção e consumo (CF, art. 8º, XVII, *d*) e, no particular, *legem habemus* (Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952), que, assim, dispõe: 'Art. 1º O Instituto Brasileiro do Café (IBC), entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, sede e foro no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, destina-se a realizar, através das diretrizes constantes desta lei, a política econômica do café brasileiro no País e no estrangeiro. Art. 2º Para a realização dessa política, adotará o IBC as seguintes diretrizes:

a) *(omissis)*

b) *(omissis)*

c) *(omissis)*

d) defesa de um preço justo para o produtor, condicionado à concorrência da produção alienígena e dos artigos congêneres, bem assim à indispensável expansão do consumo;

e) *(omissis)*

f) *(omissis)*

g) *(omissis)*

h) *(omissis)*

Art. 3º Para os fins dos arts. 1º e 2º são atribuições do IBC:

1. *(omissis)*

2. Regulamentar e fiscalizar o trânsito do café das fontes de produção para os portos ou pontos de escoamento e consumo e o respectivo armazenamento, e, ainda, a exportação, inclusive fixando cotas de exportação por porto e exportador.

3. Regular a entrada nos portos, definindo o limite máximo dos estoques liberados em cada um deles.

4. Adotar ou sugerir medidas que assegurem a manutenção do equilíbrio estatístico entre a produção e o consumo.

5. Definir a qualidade dos cafés de mercado para o consumo do interior e do exterior, regulamentando e fiscalizando os tipos e qualidades no comércio interno e na exportação, podendo adotar medidas que assegurem o normal abastecimento do mercado interno.

6. Promover a repressão às fraudes no transporte, comércio, industrialização e consumo do café brasileiro, bem como as transgressões da presente lei, aplicando as penalidades cabíveis, na forma da legislação em vigor.

7. Defender preço justo para o café, nas fontes de produção ou nos portos de exportação, inclusive, quando necessário, mediante compra do produto para retirada temporária dos mercados.

8. Fiscalizar os preços das vendas para o exterior e os embarques na exportação para efeito do controle cambial, podendo impedir a exportação dos cafés vendidos a preços que não correspondem ao valor real

da mercadoria, ou que não consultem o interesse nacional.

9. *(omissis)*

10. *(omissis)*

§ 1º Além das atividades e providências previstas neste artigo, poderá o IBC adotar outras implícitas nas finalidades definidas pelo art. 2º, inclusive assistência financeira aos cafeicultores e suas cooperativas.

§ 2º *(omissis)*'.

Como se vê, o Instituto Brasileiro do Café é uma autarquia federal, criada por lei (1.779/52), com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração sob controle estatal, executando atividades típicas da administração pública (realização da política econômica do café brasileiro no país e no estrangeiro), através das diretrizes constantes da lei que a criou, com jurisdição em todo o território nacional. O IBC não legisla para si, mas se administra a si próprio, como entidade autônoma, consoante as regras da lei editada pelo ente maior, criador (União Federal). Válida, aqui, pois, se me afigura, a lição autorizada de Hely Lopes Meirelles, nestes termos: 'A autarquia não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de direito público interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque se isto ocorresse anularia o seu caráter autárquico. Há mera vinculação à entidade matriz que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico.' (op. cit. p. 310) De ver-se que, no bojo da ordenação teleológica do IBC, a lei que o criou (1.779/52), para realizar a política econômica do café, no Brasil e no estrangeiro, aparelhou-o com diversas atribuições, outorgando-lhe amplos poderes (arts. 2º e 3º), com destaque, no particular, a competência legal para regulamentar e fiscalizar o armazenamento do café e a exportação, fixando, inclusive, cotas por porto e exportador (art. 3º, item 2), com definição do limite máximo dos estoques liberados em cada um deles (art. 3º, item 3). Compete-lhe, ainda, adotar medidas que assegurem a manutenção do equilíbrio estatístico entre a produção e o consumo (art. 3º, item 4), defender preço justo para o café nas fontes de produção ou nos portos de exportação (art. 3º, item 7) e fiscalizar os preços das vendas para o exterior e os embarques na exportação para efeito do controle cambial, podendo impedir a exportação dos cafés vendidos a preços que não consultem o interesse nacional (art. 3º, item 8). O eminente Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, advogando interesses de Stokler — Comercial e Exportadora de Café S.A., em litisconsórcio com outras 65 firmas, no Mandado de Segurança nº 396/83, que tramitou pela antiga Terceira Vara II, desta Seção Judiciária do Distrito Federal, assim se pronunciou: 'O IBC, sucessor atual de entidades anteriores criadas para a defesa dos preços do café, constitui o *'órgão específico de orientação e realização da política econômica do café brasileiro, no País e no estrangeiro'*, consoante exprime o art. 1º da referida lei. É ele, hoje, vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio e não ao da Agricultura. Esta vinculação é significativa. Mostra bem que o fator preponderante da intervenção do Estado brasileiro em relação ao café é o seu peso no comércio exterior. Este, com efeito, é um dos assuntos (o III) que constituem a área específica de competência do citado Ministério (Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com redação do Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.)

(...)

Em sua natureza, por força de suas atribuições, o IBC se aproxima das *regulatory commissions* do direito norte-americano. É ao mesmo tempo um órgão de orientação, de execução, de fiscalização e de regulamentação da política brasileira do café. Tal se depreende do exame ainda que superfi-

cial do disposto nos arts. 2º e 3º da citada Lei nº 1.779. (fls. 438.)

(...)

Observe-se, enfim, que, hoje, o IBC é o órgão de implementação das normas adotadas pelo Brasil em decorrência do Convênio Internacional do Café. Disto não fala, é certo, a Lei nº 1.779. Mas pelo simples motivo de que é ela de 1952, bem anterior, portanto, ao primeiro convênio, que é de 1962. Esta implementação, contudo, se ajusta à tarefa geral do IBC fixada no art. 1º da citada lei acima mencionada. Ou seja, a de realizar 'a política econômica do café brasileiro no País e no estrangeiro'.

Acrescente-se, ademais, que o sistema traçado pela Lei nº 1.779 se coaduna perfeitamente com o do convênio internacional, inclusive no ponto crucial, o contingenciamento, a fixação de quotas de exportação. O ponto central desse convênio é o estabelecimento de uma divisão de mercado entre os países produtores. Isto redunda na fixação de quotas de exportação para cada um deles, em obediência a critérios objetivos, embora complexos. Destacam-se entre estes os que visam a assegurar a igualdade entre os exportadores, mas a verdadeira igualdade que consiste no tratamento igual dos iguais e desigual dos desiguais. Assim, para a definição dessas quotas leva-se em conta, por exemplo, a média das exportações no período anterior. Em conseqüência, o convênio impõe aos seus signatários que disciplinem rigorosamente o comércio exterior de café. Veda a concorrência predatória, exige um mercado organizado. E não permite que qualquer país exportador ultrapasse a sua quota. Mais, pune o país exportador que for além de sua quota de modo drástico: 'Se um membro exportador ultrapassar sua quota em qualquer trimestre, o Conselho reduzirá de uma ou várias de suas quotas seguintes uma quantidade igual a 110% do excesso' (art. 42, § 3º). A explanação acima demonstra claramente a razão de contar o IBC com amplos poderes, para exercer a política do comércio exportador de café Tem de disciplinar este comércio não só no interesse dos próprios homens do café, que como já se passou, podem ser arruinados, por uma concorrência desbragada, como também no interesse nacional. Com efeito, o Brasil aufere ponderável receita cambial de sua exportação de café. Esta seria sacrificada em caso de queda de preços, motivada pela concorrência ilimitada, mas, também, no quadro de compromisso internacional assumido, se for ultrapassada a sua quota, fixada pela Organização Internacional do Café.' As sobreditas observações do nominado professor, reconhecendo que o convênio, firmado na OIC, impõe a seus signatários um disciplinamento rigoroso do comércio exterior do café, exigindo um mercado organizado, para evitar a concorrência predatória, e que ao IBC, como órgão de implementação das normas adotadas pelo Brasil em decorrência do aludido convênio, foram outorgados, por lei, amplos poderes para exercer a política do comércio exportador do café, no interesse dos próprios homens envolvidos nesse comércio, mas, acima de tudo, no interesse nacional, não negam abrigo às medidas ora tomadas por aquela autarquia, nas Resoluções n.os 48 e 66 do corrente ano, motivadas pelas razões que a ilustre autoridade, vista como coatora, expõe, nestas letras: 'Na verdade, douto julgador, o objetivo do plano governamental é simples diante do grave problema da safra de café neste ano. A produção brasileira será superior a 30 milhões de sacas e, pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Organização Internacional do Café (OIC), o País poderá exportar uma quota global de apenas 17 milhões de sacas. Logo, haverá excedente. E muito. Tem o Governo três objetivos básicos: a) não permitir a queda do preço em dólares, defendendo, assim, a receita de divisas; b) possibilitar a todos os portos brasileiros e, portanto, a todas as regiões produtoras, o acesso às exportações, para que todos obtenham remuneração pelos seus produtos, participando em um termo dos preços mantidos em dóla-

res; c) evitar, assim, a pressão desordenada nas vendas externas e o acesso a estas somente a alguns, o que, igualmente, provocaria lesão ao erário federal, posto que, preenchida a cota do País, o Governo terá de comprar os excedentes. Tudo isto, pensado, planejado e executado com o máximo critério pelas autoridades federais, querem as impetrantes derrubar *ex abrupto*, porque pretendem vender a totalidade de seus estoques antes dos outros' (fls. 61-2). Não há dúvida de que o IBC, no exercício do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952, para realizar a política econômica do café, no Brasil e no exterior, com vistas aos compromissos internacionais, assumidos pelo País, na OIC, tem o poder-dever de regulamentar e de fiscalizar, amplamente, o trânsito, o consumo, o armazenamento, o embarque e os preços das vendas nas exportações do café. Neste contexto, o Programa de Retenção Temporária de Estoques, vinculado à exportação de café verde, pelo qual o acolhimento de registros de venda ao exterior ficará condicionado à comprovação, por parte das normas previstas nas Resoluções n.os 48, de 28 de junho de 1985, e 66, de 28 de agosto de 1985, afigura-se legítimo. Com efeito, há de ver-se que a própria Lei nº 1.779/52 determina ao IBC que, para realização dessa política econômica do café no País e no exterior, regulamente e fiscalize sua exportação, fixando, nesse sentido, cotas por porto e exportador, com definição do limite máximo dos estoques liberados em cada porto (art. 3º, itens 2 e 3) e adotando medidas que assegurem a manutenção do equilíbrio estatístico entre a produção e o consumo (art. 3º, item 4). Determina-lhe, ainda, defender preço justo para o café, nas fontes de produção ou nos portos de exportação, com autorização expressa para impedir a exportação dos cafés vendidos a preços que não consultem o interesse nacional (art. 3º, itens 7º e 8º). No ponto, a autoridade impetrada observa, com acerto, *in verbis*: 'Desejam na verdade as impetrantes exportar todos os seus estoques individuais, como o declaram no item 28 da impetração (fls. 12), antecipando-se aos demais exportadores brasileiros, posto que, uma vez preenchida a quota do País, somente eles teriam vendido em dólares e outros, em muito menor número, se limitariam a vender seus cafés para o Governo pelos preços mínimos em vigência. E invocam, para tanto, o interesse nacional. Não estão certos. O interesse nacional é superior aos propósitos de apenas seis firmas, pois está consubstanciado na receita de divisas, na defesa dos cafeicultores, na igualdade de oportunidade para todos os comerciantes e exportadores, no cumprimento das obrigações brasileiras assumidas nos acordos internacionais, obrigações celebradas sobretudo para evitar a guerra de preços, esta sim, que liquidaria com os pequenos exportadores e com a lavoura cafeeira, levando ao caos milhões e milhões de brasileiros que dependem da produção cafeeira. (fls. 71-2.) Ocorre que, além das atividades e providências previstas no referido art. 3º da Lei nº 1.779 de 1952, esta mesma lei autoriza o IBC a adotar outras providências implícitas nas finalidades definidas em seu art. 2º, e, nesse campo, desabrocham com colorido legal, as visadas Resoluções n.os 48 e 66/85. As aludidas resoluções não sofrem dos vícios apontados, na inicial, pois nascem do comando emergente da lei instituidora do IBC, sem eivas de inconstitucionalidade. Não se pode olvidar, por outro lado, que o Sr. presidente do Instituto Brasileiro do Café, no uso de suas atribuições legais, através da recente Resolução nº 56, de 19 de julho de 1985, instituiu, a partir de 22 de julho de 1985, 'um sistema de defesa e sustentação de preços internos, visando a criar condições de comportamento do mercado, adequadas ao Programa de Retenção de Cafés Vinculados à Exportação', valendo aqui, por oportuno, o registro feito, nas informações, nestes termos: 'O Governo federal garante às exportadoras o preço mínimo, inclusive monetariamente corrigido segundo o Plano de Safra aprovado pelo CMN. Isto signi-

fica que o café porventura não-exportado será comprado pelo Governo, com os acréscimos monetários correspondentes ao preço de estocagem. Além disto, a própria estocagem é em parte financiada pelo Governo a juros subsidiados, conforme a decisão subseqüente, tomada em conjunto pelos Srs. Ministros da Fazenda e da Indústria e do Comércio em 12 de agosto de 1985 (ver itens 4 e 5). Logo o exportador de café, no plano de safra, está altamente amparado. Comercia sem o risco. Tem financiamento farto e barato. Se o preço internacional subir, vende com largos lucros. Se cair, o Governo compra. O que mais querem?' (fls. 61).

A intervenção no domínio econômico, quando feita pelo Estado, constitucionalmente disciplinada, no supremo interesse nacional, como no caso, tem recebido o apoio da jurisprudência de nossos tribunais superiores, consoante se vê dos seguintes julgados:

1. 'Intervenção no domínio econômico. Instituto do Açúcar e do Álcool. Constitucionalidade do art. 5º e parágrafo único da Resolução nº 1.975, de 25 de agosto de 1966, da Comissão Executiva do Instituto do Açúcar e do Álcool, e, bem assim, do art. 62 da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965, em face dos arts. 141, §§ 1º, 3º e 14, 146 e 148 da Constituição de 1946. A providência intervencionista não pode autorizar obstinação ao seu cumprimento com a invocação teórica do direito adquirido, visto que no regime de intervenção no domínio econômico os direitos de cada interessado não devem ser considerados isoladamente senão em confronto com o sistema de medidas, que, suprimindo certa situação preexistente, a substitui por outra que compensa a supressão. Regime de quotas de produção no setor açucareiro pode ser desdobrado em regime de especialização de produção, distinguindo-se, nesse ponto, três estágios, o da plantação, o da produção e o do refino.' (Agravo em Mandado de Segurança nº 60.170-GB — TFR/Pleno — Rel. Ministro Decio Miranda — Unânime — *Rev/TFR*, nº 48, p. 65-72.)

2. 'Mandado de Segurança. Empresa Exportadora de Café — Necessidade de registro no IBC — Legitimidade das resoluções do IBC.

Ao IBC, órgão competente, por expressa disposição de lei, para realizar 'política econômica do café brasileiro no País e no estrangeiro', tanto é lícito instituir o registro de empresas, como condição para operarem na exportação do produto, como, ainda, mediante utilização dos critérios de conveniência e oportunidade, limitar ou suspender temporariamente a concessão de registros, não envolvendo essas medidas, de caráter geral, legitimamente discricionárias, qualquer afronta aos princípios constitucionais, notadamente da liberdade de trabalho e de iniciativa na ordem econômica e social. Sentença que se reforma.' (Apelação em Mandado de Segurança nº 102.572-DF — Registro nº 5.563.577. Apelante: Instituto Brasileiro do Café (IBC). Apelada: Exportadora Brasileira de Café S.A. — Brascafé.)'

3. 'Administrativo. Mandado de Segurança. Empresa Exportadora de Café. Necessidade de registro no IBC. Legitimidade das resoluções do IBC.

Ao IBC, órgão competente, por expressa disposição de lei, para realizar 'a política econômica do café brasileiro no País e no estrangeiro', tanto é lícito instituir o registro de empresas, como condição para operarem na exportação do produto, como, ainda, mediante utilização dos critérios de conveniência e oportunidade, limitar ou suspender temporariamente a concessão de registros, não envolvendo essas medidas, de caráter geral, legitimidade discricionária, qualquer afronta aos princípios constitucionais, notadamente da liberdade de trabalho e de iniciativa na ordem econômica e social.

Sentença que se reforma.' (AMS nº 102.572-DF — Terceira Turma/TFR — Rel. Min. Hélio Pinheiro — Unânime — *DJ*, de 29 de março de 1984.)

4. 'Nos termos do art. 3º, item 2, da Lei nº 1.779, de 1952, são atribuições do IBC regulamentar a exportação, inclusive fixan-

do quotas de exportação por porto e exportador.' (RE nº 100.301-4-STF — Rel. Min. Soares Muñoz.)

Merece destaque. no particular, a conclusão do lúcido voto do Ministro Décio Miranda, no sobredito Agravo em Mandado de Segurança nº 60.170-GB, de que foi relator, no colendo TFR, com estas letras: 'Pelo visto, caracterizado o setor açucareiro como sujeito à intervenção autorizada no domínio econômico, e verificado que essa intervenção se destina ao equilíbrio e ao incentivo das várias atividades interdependentes, com atribuição e especialização de quotas de produção e ou de comercialização, as medidas impugnadas pela impetrante não ofendem qualquer dos dispositivos constitucionais tidos como violados.

Não há que cuidar da infringência ao princípio da isonomia, do art. 141, § 1º, da Constituição de 1946, visto que não se está em presença de indivíduos, e a estes se dirige o preceito. Nem, se consideradas as empresas, haveria de falar-se em igualdade de usina produtora com refinaria autônoma. O direito adquirido, protegido no § 3º do mesmo art. 141, não foi violado. pois não há de subsistir isoladamente, sob pena de negar-se o próprio princípio da intervenção na economia. O livre exercício de qualquer profissão, assegurado pelo § 14 do mesmo artigo, também não está em jogo quando se trata de empresas, e não de indivíduos. Por igual, se extensível o princípio às empresas, ter-se-ia a negativa mesma do regime intervencionista autorizado.

O art. 146 da Constituição de 1946, longe de ter sido aluído pelas normas impugnadas, é o que lhes deu vitalidade em face do ordenamento jurídico do País.

Por último, o art. 148 da mesma Constituição, que condiciona a lei ordinária a reprimir toda e qualquer forma de abuso de poder econômico, não era ferido quando a intervenção se fazia, precisamente, no sentido de evitar o abuso econômico que poderia decorrer do aproveitamento dos desequilíbrios estruturais do setor açucareiro pelos mais fortes, para dominação horizontal ou vertical dessa atividade produtiva. Em resumo final, bem é de ver que não é possível confrontar isoladamente as disposições impugnadas com as regras constitucionais, senão no contexto em que se inserem, e no qual constituem um dos pesos e contrapesos do sistema de equilíbrio.' (*Rev. TFR*, n. 48, p. 70-1.)

No caso sob apreciação, também, digo eu, com muita humilde sabença, que as Resoluções n.os 48 e 66, baixadas pelo IBC, neste ano de 1985, de acordo com as diretrizes da Lei nº 1.779/52, não ferem qualquer dos dispositivos constitucionais tidos por violados, nesta impetração, pois os princípios da igualdade (CF, art. 153, § 1º), da legalidade (CF, art. 153, § 2º), e do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (CF, art. 153, § 23) não excluem outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que a nossa Constituição federal adota (CF, art. 153, § 36). à luz da orientação traçada pela nona emenda à Constituição dos Estados Unidos, promulgada em 1791, no sentido de que 'a enunciação de certos direitos na Constituição não deverá ser interpretada como anulando ou restringindo outros direitos conservados pelo povo. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *In: Comentários à Constituição brasileira.* 5. ed., Saraiva, 1984. p. 632), tais como os direitos econômicos que preordenam a ordem econômica e social, na finalidade de realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, atrelando o princípio da liberdade de iniciativa à função social da propriedade, com repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (CF, art. 160, itens I, III e V.) Os direitos econômicos, constitucionalmente considerados, possuem uma dimensão institucional, e, no contexto em que se inserem, sem dúvida, concorrem para manter o sistema de equilíbrio, por todos nós almejado. O IBC, portanto, para atingir suas finalidades, no sentido de realizar a política econômica do café, no Brasil e no

exterior, usa de seu *police power*, legalmente autorizado, como 'atividade da administração pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção *(non facere)*, a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.' (Bandeira de Mello, Celso Antonio. In: *Elementos de direito administrativo*. 1. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981. p. 176.)

Com estas considerações, não vejo, na espécie, direito algum a merecer, do Poder Judiciário, a segurança buscada. Denego, pois, o presente *writ*.

Custas *ex lege*, pelas impetrantes, sendo incabível verba honorária, no caso, em face do enunciado da Súmula n. 512/STF." (fls. 141-54).

Sustentam as impetrantes que a Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952, não autoriza o IBC a realizar nenhum programa de retenção temporária de estoque. Ora, isso não necessitava estar escrito com todas as letras na lei, para que só assim o Instituto pudesse fazê-lo. Basta atentar para o fato de que lhe cumpre realizar a política econômica do café no Brasil e no estrangeiro. Quer dizer, para conseguir um preço justo, tendo em vista a concorrência internacional que varia a cada safra, a cada ano, segundo a produção e as vendas internacionais, deve não apenas regulamentar como fiscalizar a comercialização da rubiácea.

Aliás, no art. 3º, n.os 2 a 8, fica claro ao bom intérprete que "o escoamento, o consumo e o armazenamento devem ser fiscalizados e regulamentados *inclusive* fixando cotas de exportação (...)". Por outro lado, deve assegurar equilíbrio entre produção e consumo.

Ora, se, em determinado ano e safra, para cumprimento das atribuições contidas na lei específica, necessita estabelecer as cotas de exportação para evitar o aviltamento do preço em detrimento do produtor nacional, claro fica que pode determinar, por exemplo, se a produção é de 30 milhões de sacas, mas o Brasil somente pode exportar 17 milhões delas, qual o percentual de sacas a ser retido proporcionalmente ao volume registrado para exportação.

A autarquia não obrigou ninguém a comprar, transportar e estocar sacas de café em excesso. Apenas se cotas podem e devem ser estabelecidas, a fim de que o comércio não entre em baixa, o IBC estabeleceu por período que fixou a retenção da quantidade certa de sacas de produto. Não está, com isso, penalizando ninguém.

O exame das práticas comerciais indica que muita vez ou o produtor ou o comerciante tem de reter, estocar certa quantidade de mercadoria que produz ou negocia, visando a que não chegue a preços incompatíveis com os custos respectivos, em face da grande demanda.

Foi, portanto, dentro do contexto das disposições do art. 160 e incisos da Constituição c.c. as diretrizes traçadas pela Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952, que as ditas resoluções foram baixadas e seus efeitos não causaram lesão a direito líquido e certo das impetrantes, além de não constituirem-se em atos ilegais e abusivos.

Feitas estas considerações, nego provimento aos recursos, confirmando a sentença por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

AC nº 110.472-DF (7.853.882). Relator: O Sr. Ministro Costa Lima. Apelantes: Exportação Paulista de Café Ltda. e outros e Ministério Público. Apelado: Instituto Brasileiro do Café (IBC). Advogados: Manoel Gonçalves Ferreira Filho e outros e Lúcia Magalhães Lemgruber e outro.

Decisão: a Turma, por unanimidade, negou provimento às apelações. (Em 9 de setembro de 1986 — Segunda Turma.)

Os Srs. Ministros Otto Rocha e William Patterson votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Otto Rocha.