ORÇAMENTO — UNIDADE — AUTORIZAÇÃO PARA A COBRANÇA DE TRIBUTOS — IMPÔSTO ADICIONAL SÔBRE DIREITOS ADUANEIROS

— Interpretação dos arts. 73 *e* 141, § 34, *da Constituição; idem da Lei n.º* 1.342, *de* 1 *de fevereiro de* 1951.

PARECER

I

1. Ao Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, o Diretor do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais pediu providências a fim de que fôsse paga à Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, nos têrmos dos decretos-leis 2.619, de 24-9-40, e 9.800, de 9-9-46, a importância relativa ao impôsto adicional de 10% sôbre direitos aduaneiros, arrecadados nos meses de janeiro, fevereiro e março de 1951. Neste sentido o titular da pasta oficiou ao da Fazenda.

2. Em novo expediente recordou aquêle Diretor que o aludido impôsto adicional constitui renda especial destinada ao melhoramento ou à exploração dos portos, sendo arrecadado pela União e entregue aos concessionários, de acôrdo com os respectivos contratos e o disposto no decreto-lei 2.619, de 1940. A fim de remediar inconvenientes foi baixada recentemente a lei 1.342, de 1-2-51, segundo a qual as próprias Alfândegas fariam, cada mês, o pagamento devido, diretamente aos concessionários e às administrações dos portos, tendo em vista o total recebido no mês anterior. Tal lei, entretanto, não se tem cumprido, diz o informante, sob a alegação de inconstitucionalidade.

3. O Sr. Ministro da Fazenda, baseando-se em parecer da Procuradoria Geral, entendeu que o disposto na lei n.º 1.342, de 1951, não podia ter execução em face do art. 141, § 34, da Constituição, que exige, para a cobrança de qualquer tributo, a prévia autorização orçamentária, em cada exercício. Assim, sòmente de acôrdo com a previsão orçamentária e não em obediência à lei citada, é que os pagamentos deveriam fazer-se. Aliás, no orçamento para o exercício de 1951 havia dotações para êsse fim.

4. Chamado a opinar o operoso Consultor Jurídico do Ministério da Viação concordou com a tese levantada na Fazenda, da colisão entre a lei ordinária e a Constituição. Sendo o "adicional" um impôsto, para sua cobrança é necessário que conste de cada orçamento a necessária autorização, com a respectiva estimativa. Não cabe, na espécie, a escrituração do tributo, como "receita especial" para que seu produto seja pago pelas alfândegas e mesas de renda, diretamente aos concessionários, como prescreve a referida lei 1.342. Terminou o Sr. Consultor preconizando o arquivamento do expediente.

5. Em face do exposto o Sr. Ministro solicitou o pronunciamento desta Consultoria Geral.

II

6. Além das regras sôbre a elaboração do orçamento, contidas nos arts. 73-76, a Constituição prescreve outra, no art. 141, § 34, onde foram os ilustres jurisperitos encontrar obstáculo à execução da lei 1.342, de 1951. Estabelece, em verdade, o preceito constitucional, inscrito entre os direitos e garantias individuais, que "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra".

O alcance desta regra foi objeto de largas discussões a propósito da cobrança de um adicional do impôsto de renda, referido na lei 81, de 29-8-47. Houve pronunciamentos judiciais e doutrinários conforme anotou Aliomar Baleeiro, em monografia recente ("Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar", 1951, pág. 31 e seguintes), e consta das revistas especializadas (Revista de Direito Administrativo, vol. 14, págs. 134-234; 330).

7. Também uma proposta de elevação do impôsto de vendas e consignações em São Paulo provocou, em tôrno do mesmo assunto, eruditos debates (Francisco Campos, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 14, página 447; Teotônio Monteiro de Barros e Rubens Gomes de Souza, idem vol. 15, págs. 371 e 387; Temístocles B. Cavalcânti e João Mangabeira, idem, vol. 16, págs. 299 e 306; Pedro Batista Martins e J. M. Carvalho Mourão, idem, volume 17, págs. 389 e 401). Versaram ainda a matéria, recentemente, Pontes de Miranda (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 19; pág. 364) e Haroldo Teixeirão Valladão (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 20, pág. 351).

III

8. A questão levantada neste processo, a meu ver, não se enquadra no aludido dispositivo constitucional que ressalva, aliás, a tarifa aduaneira, e, portanto, os seus adicionais.

A lei 1.342 não criou o impôsto adicional que tem sua origem no decreto 24.343, de 5-6-34, art. 2.º, ao qual se reporta. Havia, pois, lei anterior ao orçamento, estabelecendo o tributo, e segundo a informação do Ministério da Fazenda, constavam da lei ânua para 1951, as dotações correspondentes e o D.N.P.R.C. a elas se referiu inicialmente. E, por êste motivo, o mesmo Ministério opinou pela observância da lei orçamentária e repulsa aos trâmites previstos na lei 1.342.

9. O decreto-lei 2.619, de 24-9-40, mandava recolher o produto do impôsto adicional, integralmente, aos cofres públicos e consignar no Orçamento Geral da União, no anexo do M.V.O.P., as dotações equivalentes à arrecadação, as quais seriam entregues aos concessionários, pela forma ali estabelecida.

Regime semelhante foi prescrito pelo decreto-lei n.º 9.800, de 9-9-46.

10. O pronunciamento do Ministério da Fazenda não foi trazido, na sua íntegra, ao conhecimento desta Consultoria Geral. Deduzo, porém, em face do exposto, que a incompatibilidade entre a lei e a Constituição não decorre da regra do art. 141, § 34, desta, mas da prescrita no art. 73, segundo o qual deverão incorporar-se à receita, obrigatòriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, incluindo-se, discriminadamente, na despesa, as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

11. Assim, a arrecadação do adicional deverá ficar prevista na receita geral e o seu produto recolhido regularmente. Não tolera o disposto na Constituição que haja uma "receita especial", fora do orçamento, a ser entregue, pela repartição arrecadadora, diretamente aos seus beneficiários. Seria atentar contra a regra da *unidade* orçamentária admitir-se a existência de receitas substraídas ao orçamento geral, assim como de despesas nêle não autorizadas.

Como adverte Arízio de Viana, em obra especializada, a propósito do conteúdo das regras da "unidade" e da "universalidade" orçamentárias:

"Tôdas as rendas públicas são recolhidas para a constituição de um conjunto geral de recursos, destinados a satisfazer os gastos do Estado, indiferentemente, sem a menor conexão com a natureza dos gastos. Por fôrça dessa regra as rendas e os gastos devem agrupar-se em duas massas distintas — Receita e Despesa — as quais a regra de unidade põe em confronto num só documento orçamentário" (*Orçamento Brasileiro*, 1943, pág. 45).

O orçamento "é um só, total, inteiro — receita e despesa — art. 733 — isento de acréscimo para planos, obras, etc., ainda que com receitas especiais", lembra Ruben Rosa. "Ao lado dessas regras de caráter técnico, há o princípio político da *universalidade...*; o orçamento abrange tôdas as *receitas* e tôdas as *despesas* do Govêrno, acrescenta o mesmo autor, com a habitual proficiência (*Da Fiscalização Financeira*, 1949, págs. 37-38).

O princípio da unidade não admite "gestões especiais e separadas, com contabilidade própria e o caminho certo é adotar-se *unidade de caixa*, pela qual devem transitar todos os fundos administrados pelo Govêrno, passando pela caixa única do Tesouro, quer na agência central, quer nas ramificações".

Esta opinião de E. Morselli bem como a de A. Wagner, Sundelson H. L. Lutz, Edgar Allix, Agenor de Roure e de outros especialistas, compendiadas na obra de documentação, *Teoria e Processo do Orçamento*, editada pelo D. A. S. P. em 1950, págs. 185-192 (trabalho planejado e executado por Jurandyr Coelho, do S. D. do DASP).

Affonso Almiro, invocando Jèze, afirma que "a *unidade de tesouraria* é uma consequência do princípio da unidade do orçamento" (*Técnica Orçamentária*, pág. 76).

12. O propósito da lei n.º 1.342, de incumbir às Alfândegas de arrecadarem e de entregarem a terceiros, tais impostos adicionais, mensalmente, não condiz com o princípio estatuído no art. 73 já invocado; atenta contra os princípios expostos, estabelecendo uma "tesouraria" especial, uma "caixa" privativa.

13. A despeito, portanto, dos trâmites estabelecidos na lei n.º 1.342, a Administração deve continuar a efetuar a arrecadação e os pagamentos relacionados com o tributo em causa,

de acôrdo com as normas gerais, que resguardam o princípio constitucional da unidade orçamentária.

A fundamentação desta Consultoria não leva, como se vê, a uma solução diferente da preconizada pelo Ministério da Fazenda, e aceita pelo Sr. Consultor Jurídico da Viação. *

E' o que me parece. S. M. J.

Rio de Janeiro, 16 de maio de 1952. — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Geral da República.