

TAXA SÔBRE K. W. — ENERGIA ELÉTRICA — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A COBRANÇA

— A fixação da taxa sôbre K. W. deve ser fixada anualmente mediante lei; para a sua cobrança é necessária ainda a autorização orçamentária.

— Interpretação do art. 9.º do Decreto-lei n.º 2.281, de 1940; *idem* do art. 114, § 34, da Constituição.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 12.964-53

E. M. n.º 53, de 24 de março de 1953, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob n.º 255-T, da mesma data, relativo à cobrança da taxa sôbre kw, regulada pelo decreto-lei n.º 2.281, de 1940. — Aprovado. Em 28-3-53.

(Rest. proc. ao C. N. A. E. E., em 4-4-953).

*

PARECER

I

1. O Excelentíssimo Sr. Presidente da República, acolhendo sugestão do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, solicitou o parecer desta Consultoria Geral sôbre o processo em que, por provocação da Diretoria das Rendas Internas, do Ministério da Fazenda, foi novamente suscitada a questão relativa a cobrança da taxa sôbre o K.W.

2. Em verdade, aquela repartição fazedária recordou que o C. N. A. E. E., pelo acórdão 608, de 11-2-1952, decidiu que a aludida taxa, estabelecida pelo art. 2.º e seu parágrafo 1.º, e pelo artigo 11 do decreto-lei n.º 2.281, de 5-6-40, só é *devida quando fixada em lei, para determinado exercício*; e, que, sendo o ano de 1948 o último da fixação

legal do montante da taxa, *sua cobrança, a partir de 1949, é ilegítima.*

3. A fim de regularizar dita cobrança, o Poder Executivo remeteu ao Congresso Nacional a Mensagem n.º 309-49, encaminhando projeto de lei para fixação, em caráter permanente, da taxa em causa, a partir de 1949. Houve, ainda, apresentação à Câmara dos Deputados, de um projeto, da autoria do deputado Nelson Omegna, que tomou o n.º 164, de 1951, ao qual foram apresentados emendas pelo deputado Wanderley Júnior (*Diário do Congresso Nacional*, de 20-4-51, pág. 2.206; *idem*, de 29-5-52, pág. 4.461).

4. Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aquele projeto foi apreciado em parecer da lavra de seu colega Daniel Carvalho, que concluiu pela sua rejeição. Entendeu o ilustre jurista que a proposição, além de inconstitucional, por seu caráter retroativo, não tinha fundamento jurídico. Disse mais, justificando as suas conclusões:

“Ora, havendo a Lei n.º 625, de 21 de fevereiro de 1949, fixado o valor dessa taxa e não pretendendo o projeto nem a emenda aumentá-la, diminuí-la, ou, de qualquer modo, modificá-la, e tão somente manter a taxa, parece desneces-

sária a proposição, porque a lei instituidora do tributo tem caráter permanente e perdura enquanto não fôr por outra revogada ou derogada, dependendo sua exigibilidade apenas da inclusão no orçamento. Assim tem entendido o Tribunal Federal de Recursos (*Revista de Direito Administrativo*, vol. XIV, páginas 134-234) ”.

5. Ante a divergência de opiniões, o Ministério da Fazenda se encontra em posição difícil, observa o informante, para exigir dos contribuintes a taxa, no corrente exercício, além de correr o risco de restituição do que recebeu, nos anteriores, até 1949.

6. Submetido o expediente original ao C.N.A.E.E., foi ali ouvido o seu digno Consultor Jurídico, Dr. J. Martins Rodrigues, que em minucioso parecer sustentou, desta forma, o acôrdio da jurisprudência do mesmo órgão:

“Para nós, a referida taxa, que, para ser cobrada em cada exercício, depende de fixação anual por proposta do C. N. A. E. E., *deve ser estabelecida em lei especial*, não bastando para legitimar a sua arrecadação, nem a sua criação, por forma genérica, no decreto-lei n.º 2.281, de 1940, nem, muito menos, o estabelecimento do seu *quantum* por decreto do Poder Executivo.

Essa a conclusão exarada nos Pareceres ns. 585, 683, 710, 720, 730, 743, 744 e 746, nos quais salientamos que a partir de 1940, o legislador federal sempre entendeu necessária a elaboração de lei para cobrar, em cada exercício, o mencionado tributo, eis que o decreto-lei número 2.281 instituíra a taxa, mas deixara a fixação do seu *quantum*, anualmente, à expedição de novos atos legislativos (art. 9.º) ”.

.....
“Não vale o alegar-se que o valor da taxa foi fixado na Lei n.º 625, de 1949, último ato legislativo sobre a matéria, porquanto essa lei declara que o *quantum* nela estabelecido só *vigora no exercício* de 1948 (art. 1.º). Trata-se, pois, de lei de vigência temporária, com prazo certo de duração, que não precisa ser

revogada para perder o vigor: esgotado o período nela fixado, já não prevalece”.

7. Trouxe, ainda, ao debate, o illustre jurisperito, o ensinamento de autores nacionais e estrangeiros, e comentou o julgado do Tribunal Federal de Recursos (*Revista de Direito Administrativo*, volume 14, pág. 156) sobre a cobrança do adicional sobre o impôsto de renda, para demonstrar que as hipóteses não se afinam, a despeito da remissão feita pelo deputado Daniel Carvalho.

9. O art. 2.º do decreto-lei número 2.281, de 5-6-40, dispõe:

“Os concessionários ou permissionários de energia hidráulica, de acôrdio com o Código de Águas, *ficam obrigados ao pagamento de uma taxa sobre a potência concedida ou autorizada*”.

Nos parágrafos 1.º, 2.º e 3.º, se encontram também normas de incidência e de isenção, da mesma taxa, a qual, no artigo 3.º, é decomposta em “quota de utilização” e em “quota de fiscalização, assistência técnica e estatística”. Os preceitos sobre o tributo são editados no corpo do decreto-lei n.º 2.281. Leis anteriores já cogitavam, aliás, do mesmo assunto (decreto n.º 24.336, de 5-6-34, art. 2.º, § 4.º, n.º IV; Código de Águas, decreto n.º 24.336, de 5-6-34, artigo 160).

10. Mas, o dispositivo que interessa particularmente ao debate, ora suscitado, é o art. 9.º, que está assim redigido:

“O valor da taxa sobre a potência concedida, autorizada ou utilizada industrialmente, e o das cotas respectivas (artigo 3.º), *serão fixados anualmente*, mediante proposta do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica”.

11. Serão fixados anualmente, diz o texto que instituiu os tributos. E assim se procedeu, uniforme e reiteradamente, pelos decretos-leis n.º 2.907, de 26-11 de 1940; n.º 4.983, de 6-1-42, número 6.121, de 17-12-43, n.º 6.860, de 8-9 de 1944; n.º 7.605, de 2-6-45; n.º 9.703, de 3-9-46 e, afinal, pela Lei n.º 625, de 21-2-49.

12. Tal providência não poderia se revestir da forma do decreto *executivo*, demonstrou-a de maneira irrefutável e convincente A. Junqueira Aires, em voto vencedor proferido no seio do C. N. A. E. E., em 6-7-1947 (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 9, págs. 246-260).

13. Após o advento da Constituição de 1946, sòmente um texto cuidou do assunto, como foi indicado e, fiel ao decreto-lei que criou a taxa, quanto à oportunidade da fixação de seu montante, anualmente, a Lei n.º 625, de 21-2-49, declarou que o fazia sòmente *para o exercício de 1948*.

14. Com relação aos exercícios subsequentes não houve *lei especial de fixação*, e nem a lacuna poderia ter sido suprida por ato executivo.

15. A argumentação do parecer do deputado Daniel Carvalho, como o demonstrou o Dr. J. Martins Rodrigues, labora em equívoco, quando admite que uma *lei temporária*, como a de n.º 625, destinada a vigorar, conforme a praxe estabelecida, durante o exercício possa ter reflexos nos seguintes, sem prorrogação de sua vigência.

16. O art. 2.º da Lei de Instrução ao Código Civil (decreto-lei n.º 4.657, de 1952) é peremptório quanto à caducidade automática das leis temporárias, em consonância com a doutrina corrente (Vicente Rao, *O Direito e a Vida dos Direitos*, 1952, vol. 1, págs. 384-386; João Franzen de Lima, *Curso de Direito Civil Brasileiro*, 1953, vol. I, págs. 110-112; J. M. Serpa Lopes, *Comentário Teórico e Prático à Lei de Introdução ao Código Civil*, vol. 1, n.º 22; Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho, *A Lei de Introdução ao Código Civil*, volume 1, n.º 32).

17. Sem prévia *fixação em lei*, a taxa não pode ser incluída no orçamento, segundo a regra do art. 114, § 34, da Constituição. Como autorizar a cobrança, no exercício, de uma taxa cujo montante se ignora? Como exigir do contribuinte pagamento cuja soma não se conhece?

18. Admitir-se o contrário importaria em ferir, frontalmente, o imperativo constitucional inserido entre os direitos e as garantias individuais e cujo alcance tem provocado eruditos debates (Aliomar Baleeiro, *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, 1951, páginas 9-56; Francisco Campos, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 14, pág. 466; João Mangabeira, *Revista cit.*, vol. 16, pág. 306; J. M. Carvalho Mourão, *Revista cit.*, vol. 17, pág. 401; Pedro Batista Martins, *Revista cit.*, vol. 17, página 389; Gilberto Ulhoa Canto, *Revista cit.*, vol. 14, págs. 135-192; Teotônio Monteiro de Barros, *Revista cit.*, volume 15, pág. 377; Temístocles B. Cavalcânti, *Revista cit.*, vol. 16, pág. 299; Pontes de Miranda, *Revista cit.*, vol. 19, página 364; Haroldo Teixeira Valadão, *Revista cit.*, vol. 20, pág. 251; Rubens Gomes de Sousa, *Revista cit.*, vol. 15, pág. 387; Acórdão do Supremo Tribunal Federal, *in Revista cit.*, vol. 29, página 219; Ac. do T. J. de São Paulo, *idem*, vol. 21, pág. 59; Ac. do T. J. do Rio Grande do Sul, *idem*, vol. 20, pág. 95; Ac. do T. J. de São Paulo, *idem*, vol. 15, pág. 144; Ac. do Tribunal Federal de Recursos, *idem*, vol. 14, pág. 134. Em modesto trabalho também ventilei o assunto, *in Revista cit.*, volume 29, pág. 463 e *Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. II, março a agosto de 1952, pág. 243).

19. Em face do exposto e a fim de que a regra constitucional (art. 141, § 34) seja observada em relação à cobrança da taxa sòbre o KW, como reiteradamente vem decidindo o C. N. A. E. E., com base nos exaustivos trabalhos de A. Junqueira Aires e J. Martins Rodrigues, faz-se mister a fixação em lei, destinada a vigência temporária ou permanente, do *quantum* do aludido tributo. Não há expediente capaz de suprir tal lacuna, nem convém que os contribuintes fiquem livres da tributação, pela inércia dos poderes públicos. E, para que o propósito do Poder Executivo se manifeste de forma solene, uma

nova Mensagem, acompanhada de projeto de lei, elaborado com a participação do C.N.A.E.E., poderá ser enviada à Câmara dos Deputados, visando remediar a situação.

E' o que me parece.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 24 de março de 1953.

— *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República.