ESTADOS E MUNICÍPIOS — ARRECADAÇÃO E ENTREGA DOS TRIBUTOS

— Interpretação da Lei n.º 3.117, *de* 1957, *do Rio Grande do Sul.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representante: Dr. Procurador Geral da República
Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Representação n.º 337 — Relator: Sr. Ministro
BARROS BARRETO

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos êstes autos da representação n.º 337, do Distrito Federal, sendo representante, o Dr. Procurador-Geral da República e representada, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, por unanimidade de votos, julgar improcedente a representação.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 4 de agôsto de 1958. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Barros Barreto*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator) — Com o seguinte parecer, concluindo pela improcedência da representação, o Dr. Procurador-Geral da República submeteu à Côrte Suprema, na forma do artigo 7.º, n.º VII, da Carta de 1946 o ofício do Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em que é argüida a inconstitucionalidade do artigo 1.º e parágrafo da Lei estadual n.º 3.117, de 26 de janeiro de 1957:

"O Procurador-Geral da República, nos têrmos da Lei n.º 2.271, de 22-7-1954, submete ao egrégio Supremo Tribunal Federal a representação que recebeu do Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, na qual é argüida a inconstitucionalidade da Lei estadual n.º 3.117, de 26 de janeiro de 1957.

A lei em causa, argumenta o Senhor Governador, no art. 1.º e seus parágrafos, infringe "os princípios constitucionais exagerados nas letras *b* e *f*, do inciso VII do artigo 7.º, da Constituição federal" ("independência e harmonia dos podêres" e "prestação de contas da administração").

Os dispositivos impugnados estão assim redigidos:

"Art. 1.º A contribuição que o Estado está obrigado a entregar aos Municípios, por fôrça do disposto no art. 18 da Constituição estadual e calculada na forma do art. 2.º da Lei n.º 206, de 2 de julho de 1948, alterada pela de n.º 1.906, de 21 de dezembro de 1950, deverá ser paga pelas exatorias, sob pena de responsabilidade do titular em exercício, de res, digo em parcelas iguais ao duodécimo da respectiva dotação orçamentária, até o dia 5 de cada mês.

§ 1.º Para o cumprimento do disposto neste artigo, o exator poderá fracionar as parcelas duodecimais.

§ 2.º As exatorias tomarão as necessárias providências no que diz respeito ao encaixe do numerário para que possam efetuar os pagamentos mensais a que se refere esta Lei, dentro do prazo estabelecido nêste artigo."

O texto ora malsinado foi vetado pelo Sr. Governador, mas a Assembléia Legislativa rejeitou o veto.

Instrui a representação um parecer emitido pelo professor Francisco Campos, que concluiu pela inconstitucionalidade da lei local.

A Assembléia Legislativa, por solicitação desta Procuradoria-Geral, prestou informações (ofício n.º 1.087, de 5-11-1957). Do seu texto destaco o seguinte trecho:

"Em primeiro lugar, ocorre-nos acentuar que a Lei n.º 3.117, inquinada de inconstitucional, visa simplesmente a disciplinar a entrega da chamada quota de retôrno aos Municípios. Trata-se de uma lei complementar, que regula o cumprimento do disposto no art. 13 da Carta estadual, o qual reproduz a norma do Código Supremo da União, expressa no art. 20. Não encerra, portanto, a rigor, uma determinação de pagamento de despesa prevista no orçamento e, sim, estabelece o modo de satisfação de uma obrigação nascida de um texto do diploma fundamental. Essa obrigação de pagar, digo, não se confunde com mera obrigação de pagar uma despesa. A quota devida aos Municípios, por fôrça de imperativo constitucional, apesar de constar do orçamento como despesa, transcende à categoria comum de despesa, uma vez que a atribuição do Estado membro, no caso, é de canalizar para o erário municipal, parcela de sua arrecadação de impostos, excluído o de exportação.

À vista do art. 20 da Carta federal, verificado o valor da quota correspondente ao excesso de arrecadação mencionado, essa quota já constitui uma parte da renda local, que deve ser entregue aos Municípios não como satisfação pròpriamente de uma dívida, porém, a título de distribuição do *quantum* que porventura lhes tocar, no montante local da arrecadação estadual de impostos.

Essa quota, por conseguinte, não representa em sentido verdadeiro, *despesa* do Estado, a qual deve ser coberta com a receita própria. A parte dos impostos arrecadados, a ser entregue aos Municípios, a título de quota de retôrno, deixa rigorosamente de pertencer ao Estado para se incluir na denominada *renda externa* local, não sendo, assim, evidentemente, *gasto* do Estado.

Dêste modo, não terá aplicação na espécie, tal norma, como decorrência do princípio da unidade de caixa e de contabilidade.

Incumbe ao Secretário das Finanças expedir ordens de pagamento, em execução do orçamento. Semelhante regra é adstrita à liquidação das despesas comuns da adminstração pública, aos gastos próprios dessa administração. Não vemos, assim, *data venia*, como argüir-se de incontitucional a disposição de lei que tem por objetivo regular o modo de entrega aos Municípios de parte de impostos que lhes pertence por fôrça de texto constitucional.

III

Mesmo, entretanto, que assim não fôsse, o alcance da regra de concentração das rendas no Tesouro é outro e não o que lhe empresta a representação. E' certo que tal centralização deve verificar-se. Mas, a "centralização" — como se sabe — não quer dizer que as várias dependências da Fazenda, tais como as exatorias, devam fazer recolhimentos diários de sua arrecadação; em tais casos, será regra, ainda, a centralização mas por via indireta, ou jôgo de contas: as repartições arrecadarão e empregarão o numerário (total ou parcialmente, ou ainda com suprimentos) no pagamento de despesas autorizadas, enviando oportunamente ao Tesouro o balanço das operações, com os comprovantes de receita e despesa (*Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários*). E' a regra consignada no art. 14 da Codificação das Resoluções aprovadas pela 2.ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública (Decreto-lei n.º 2.416 de 17 de julho de 1940) e que tem sido atendida pela administração do Estado através das exatorias do interior e outros órgãos fazendários".

Conforme demonstrou a informação prestada pela Assembléia Legislativa, não ofende, o texto impugnado (sòmente o art. 1.º e seus parágrafos foram objeto de Representação), os princípios constitucionais mencionados.

O pagamento de contribuições devidas pelo Estado aos Municípios, nos têrmos do art. 18 da Constituição local, e a determinação para que êle se faça por duodécimos da respectiva dotação orçamentária, por intermédio das exatorias, é que constituem o objeto dos dispositivos repudiados pelo Sr. Governador.

Os princípios constitucionais de "independência e harmonia dos podêres" e da "prestação de contas da administração", que a Constituição federal obriga os Estados a observarem, não interferem com os propósitos do legislador estadual; não são êles atingidos, a meu ver, pelos dispositivos malsinados.

Além disto, a inconstitucionalidade não se decreta à base de meras divergências de opiniões. Só quando manifesta e fora de qualquer dúvida razoável é que a arguição tem procedência. Neste sentido é a doutrina dominante, inspirada, entre nós, na lei número 221, de 29-11-1890, art. 13 § 10 (Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário*, 1915, pág. 139; João Barbalho, *Constituição Federal Brasileira*, 1902, pág. 225; Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, 1943, pág. 590; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira* 2.ª ed., 1923, pág. 89; C. A. Lúcio Bittencourt, *O Contrôle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, 1949, pág. 96).

Em face do exposto, e opinando pela sua improcedência, requer o Procurador-Geral da República seja a presente representação distribuída e julgada como de justiça.

P. deferimento.

Rio de Janeiro, 3 de janeiro de 1958. — *Carlos Medeiros Silva*, Procurador-Geral da República".

Por haver sido solicitada, a Assembléia Legislativa do Estado prestara sôbre a representação a informação de fls. 38-41: (lê).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator) — Segundo realçou, em têrmos convincentes, o eminente Dr. Procurador-Geral da República, não se configura, no caso em tela, a inconstitucionalidade manifesta da Lei estadual n.º 3.117, de 26 de janeiro de 1957, no art. 1.º e seus parágrafos, carecendo, pois, de relevância, para o objetivo pleiteado, a divergência de opiniões respeito ao assunto.

Nas informações, minuciosamente trazidas pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, ficou rebatida a arguição do Governador do Estado, quando impugnou as citadas preceituações legais.

Dispensando-me, dado o exposto, de outras considerações, voto pela improcedência da representação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: julgaram improcedente a representação. Decisão unânime.

Votaram com o relator (Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto), os Exmos. Srs. Ministros Afrânio da Costa, Henrique D'Ávila (substitutos respectivos dos Exmos. Srs. Ministros Rocha Lagoa e Nélson Hungria, que se acham em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa, e Lafayette de Andrada.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato.