UNIÃO E ESTADOS — ACÔRDO PARA A EXECUÇÃO DA LEI — ARRECADAÇÃO DO IMPÔSTO DE RENDA

— Não cabe a realização de acôrdo, entre a União e o Estado da Guanabara, para a execução de serviço de cobrança do impôsto de renda, por parte de funcionários estaduais.

— Interpretação do art. 18, § 3.º, da Constituição.

PARECER

Dylson Machado Leobons e outros, funcionários do Estado da Guanabara, todos lotados no Serviço Financeiro do Departamento do Pessoal, pleiteiam remuneração pelos serviços que prestam à Delegacia do Impôsto de Renda no processamento dos descontos em fôlhas dos servidores estaduais, sugerindo que, com êsse objetivo, se firme acôrdo com a União, nos têrmos do que preceitua o § 3.º do art. 18 da Constituição. E invocam, ainda, em seu prol, além do aludido preceito constitucional, mais o art. 21 da Lei Magna e o comando do art. 4.º da Lei federal n.º 1.711, de 28-10-52 (Estatuto dos Funcionários Públicos da União).

Data venia, falece inteiramente legitimidade à pretensão dos postulantes, como se provará.

Preliminarmente, observa-se, quanto à regra da Lei federal n.º 1.711-52 (que veda a prestação de serviço gratuito), não ter ela adequação à hipótese, por se tratar de preceito pertinente apenas ao funcionalismo federal. Não bastasse isso, cabe lembrar que os requerentes, ao processarem o desconto do impôsto de renda, não estão prestando serviço à União, como presumem, e sim ao próprio Estado, a quem a lei incumbiu dessa tarefa, que corresponde apenas a mais uma atribuição acrescida àquelas que êles já possuem e pelas quais recebem seus vencimentos e salários. Inexiste, destarte, qualquer gratuidade na execução do desconto. Todavia, dito argumento não constitui a tese central dos peticionários. Arrimam-se êles, principalmente, no texto do § 3.º do art. 18 da Constituição, que diz *verbis*: "§ 3.º Mediante acôrdo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e reciprocamente, *a União poderá, em matéria de sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo as necessárias despesas*" (sublinhamos).

Entendem, pois, à vista do texto supra transcrito, que a União só poderá atribuir-lhes a tarefa de proceder aos descontos, em fôlhas, do impôsto de renda, mediante acôrdo e no qual as despesas (inclusive o pagamento a êles) sejam providas.

Os interessados, no entanto, não atentaram para o exato sentido da regra constitucional: alí se fala em *acôrdo*, vale dizer em um negócio jurídico no qual haja (pelo menos) duas declarações de vontade resultantes do livre assentimento das partes contratantes. Dita liberdade de contratar, que é essencialmente um ato volitivo, não pode, porém, existir diante da obrigatoriedade do desconto na fonte, que é uma imposição de ordem legal (v. art. 24 da Lei n.º 2.354, de 29-11-54; art. 20 da Lei n.º 2.862, de 4-9-56; e art. 98 do Regulamento baixado pelo Decreto n.º 47.373, de 7-12-59). Ao mandamento da lei, portanto, estão obrigadas tanto a União quanto as unidades federadas, cuja vontade não subsiste em face do comando superior do preceito legal. O acôrdo, conseqüentemente, só pode nascer quando em determinado setor da competência da União, não existindo lei que estabeleça a forma própria da execução da tarefa, convenha tanto ao Govêrno federal quanto ao estadual atribuir a êste último o encargo. Exemplo disso é o acôrdo para repressão ao contrabando na fronteira do Rio Grande do Sul.

Questão, entretanto, poderia ser suscitada no sentido de se saber se constitucionalmente é lícito a União, por via legal, obrigar as unidades federadas a realizarem tarefa que, como no caso do impôsto de renda, está intrinsecamente ligada à sua competência específica.

O impôsto sôbre a renda foi atribuído, na partilha tributária, à União; a ela, portando, e só a ela cabe dispor sôbre êsse tributo e nesse poder de tributar se encontra, fora de dúvida, compreendida também a necessária autorização do emprêgo dos meios e instrumentos imprescindíveis à consecução daquela finalidade, sob pena de se tornar letra morta a outorga constitucional. Ou na clássica lição de Marshall no caso Mac Culloch *v.* Estado de Maryland:

"Não se contesta que os podêres dados ao govêrno implicam os meios ordinários de execução" (*Decisões Constitucionais*, trad. de Abelardo Lôbo, 1903, pág. 111).

Gizando a circunstância de ser o poder do Govêrno expressamente conferido na Constituição abrangente de maior amplitude pelo fato de absorver também a parte dinâmica ou instrumental que proporciona os meios indispensáveis ao exercício dêsse mesmo poder, adianta o ilustre Professor Francisco Campos que:

"A Constituição, com efeito, ao conferir ao Govêrno os podêres expressos, os conferiu para que fôssem exercidos em tôda plenitude, e para que o Govêrno os possa exercer é de inevitável evidência que lhe há de tocar a liberdade quanto ao emprêgo das agências, dos instrumentos ou dos meios adequados, apropriados ou conforme aos fins que lhe são designados nos podêres expressos.

Neste juízo de conveniência em relação aos meios ou instrumentos, o Govêrno não deverá obediência senão ao seu critério, só encontrando como fronteira à sua liberdade ou discrição as limitações constitucionais". (*Direito Constitucional*, vol. I, pág. 35).

E mais adiante, pondera o eminente jurista que não cabe sequer aos Estados argüirem contra o caminho adotado pela União no exercício do poder que a Lei Maior lhe conferiu:

"Muito menos deve contas aos Estados, que não poderão objetar ao meio escolhido sob a alegação de que eixstem outros, mais apropriados, menos onerosos, mais convenientes ou oportunos...

A União, portanto, escolherá livremente os meios que lhe pareçam mais convenientes ao exercício dos podêres que a Constituição lhe outorga expressamente ou sob forma de enumeração."

Além do mais, se a legislação do impôsto de renda é votada pelo Congresso Nacional, no qual estão representados todos os Estados e o Distrito Federal, segue-se que as unidades federadas, pelos seus delegados autorizados, já ratificaram o emprêgo dos meios que foram considerados adequados ao recolhimento do tributo, aí compreendido o desconto na fonte dos serviços estaduais:

"O Govêrno federal é o govêrno de todos os Estados, e todos os Estados participam do processo legislativo pelo qual se institui um tributo de aplicação geral" (Voto do Justice Frankfurter no caso Estado de Nova York e Comissão Saratoga Spring *v.* Estados Unidos, *apud* Francisco Campos, *Direito Constitucional*, vol. I, pág. 45).

Nesse particular, voltemos à clássica e magistral lição de Marshall no *caso* já referido, ao salientar a prevalência do Poder federal como resultante da vontade delegada dos Estados, no que concerne ao emprêgo dos *instrumentalities* necessários à realização dos fins do govêrno:

"Êsses meios não são dados pelo povo de um Estado particular, nem pelos constituintes da legislatura que reclama o direito de tributá-los, mas são delegados pelo povo de todos os Estados. Êles são conferidos por todos, para o bem de todos" (*Decisões constitucionais*, pág. 125).

E mais longe, proclama o grande Juiz da Suprema Côrte dos Estados Unidos:

"Só na legislatura da União todos são representados. *Só na legislatura da União, portanto, pode o povo delegar o direito de fiscalizar medidas que concernem a todos, à fé de que não haverá abuso dêsse direito*" (pág. 127).

Outro problema que poderia ainda ser provocado seria o de se saber se a recíproca é igualmente verdadeira, vale dizer se pode o Estado-membro, também por via legal, determinar que os serviços da União realizem tarefas atinentes aos negócios estaduais. A resposta há-de ser negativa, pois comando dessa espécie iria chocar-se com o próprio princípio que rege a Federação, assim exposto no art. 1.º, § 1.º da Lei Magna quando diz que "A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios."

A União, em conseqüência, quando utiliza os serviços estaduais como meios, como agências ou instrumentos dos seus próprios podêres, está agindo em nome de todos, aí compreendidos os Estados, de acôrdo com o comando constitucional que a define. Mas cada Estado de per si, como parte isolada de um todo não pode obrigar êsse mesmo todo a sujeitar-se à sua vontade, porquanto os podêres conferidos às unidades federadas são exercitados apenas em benefício de cada uma delas. Não seria lícito, pois, que a totalidade da Nação, representada, no caso, pelo serviço federal, ficasse, *coativamente*, a serviço do interêsse ou da conveniência de um único Estado-membro. Essa distinção, aliás, foi feita por Marshall ainda no caso Mac Culloch *v.* o Estado de Maryland:

"A diferença (entre os podêres da União e os dos Estados) é a que existe, e deve sempre existir, entre a ação do todo sôbre uma parte e da ação de uma parte sôbre o todo — entre as leis de um govêrno declarado supremo e as de um govêrno que, quando em oposição àquelas leis, não é supremo" (*Decisões Constitucionais*, pág. 130).

E o princípio filosófico que informa a idéia da Federação e a conseqüente superioridade do Poder federal face aos Estados-membros tem assento na idéia de que a União, principalmente quando exerce o poder de tributar, está agindo no interêsse nacional, pois o impôsto assim recolhido vai espalhar-se em benefícios semeados através de todo o território nacional mediante a consecução de obras públicas, prestação de serviços assistenciais, educacionais, etc.:

"Por ser nacional, a competência do govêrno central cobre com a rêde de seus podêres a totalidade do território, devendo a todos, com igualdade, o confôrto de sua assistência, o benefício dos seus empreendimentos a comodidade dos seus serviços..." (Francisco Campos, *Direito Constitucional,* pág. 22).

Os peticionários argúem ainda com a prédica do art. 21 da Constituição, *verbis*.

"Art. 21. A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhe não atribuídos por esta Constituição, mas o impôsto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que êle se efetuar, entregarão vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança."

Da simples leitura do texto, conclui-se que a sua invocação é impertinente. A supratranscrita regra constitucional diz respeito exclusivamente àquelas matérias tributáveis que a constituição não atribuiu, na partilha tributária, expressamente à União, aos Estados ou aos Municípios. Regulam os impostos que podem surgir visando atos ou negócios colocados em zona neutra não delimitada na Lei Maior, podendo, destarte, ser objeto de incidência tanto por parte da lei federal quanto de estadual; no entanto, desde que a União chame a si a tributação, a lei federal excluirá a estadual idêntica, mas a arrecadação caberá aos Estados. No caso dos autos, examina-se questão vinculada ao impôsto sôbre a renda, tributo que se não encontra naquêla zona neutra, à qual nos referimos, pois foi *expressamente* conferido à União.

Do exposto, conclui-se pela absoluta falta de qualquer apoio legal à postulação veiculada neste processo, que é de ser denegada.

Rio de Janeiro, em 30 de abril de 1960. — *Petrônio de Castro Sousa,* Advogado do Estado da Guanabara.