IMPÔSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES — CONFLITO ENTRE ESTADOS — COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

— A iniciativa do contribuinte, fazendo citar dois Estados, como credores do impôsto de vendas e consignações, não desloca a competência do feito para o Supremo Tribunal Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Rizzo S. A. Indústrias de Alimentação *versus* Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo

Apelação cível nº 9.672 — Relator: Sr. Ministro EVANDRO LINS E SILVA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade de ata do julgamento e das notas taquigráficas, maioria de votos, não conhecer da apelação.

Brasília, 24 de agôsto de 1966. — *Cândido Mota Filho*, Presidente. — *Evandro Lins e Silva*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Apelante — Rizzo S. A. Indústrias de Alimentação, estabelecida em Caxias do Sul com produção de banhas, presuntos e similares, propôs, no fôro de Pôrto Alegre, ação consignatória contra os Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, visando a solver dúvida sôbre a qual dêles seja devido o impôsto de vendas e consignações sôbre seus produtos que, de sua fábrica naquela cidade gaúcha, envia à sua filial paulista para venda. É que as referidas unidades federadas vêm divergindo na interpretação da Lei nº 4. 299-63, cada qual se considerando competente para tributar suas mercadorias, pois se o Rio Grande do Sul as considera produto pecuário, São Paulo as tem como artigos manufaturados. Como as alíquotas vigentes em ambos os Estados é a mesma, depositou a quantia calculada à sua base sôbre a partida de mercadorias que pretendia transferir à filial.

Citados, ambos os Estados contestaram a ação.

O de São Paulo (f. 18-21) levantando preliminarmente a incompetência do juízo, uma vez que, tratando-se de conflito entre dois Estados, competente seria o Supremo Tribunal Federal. Alega, ainda, carência de ação de parte da autora, por haver incerteza quanto ao próprio objeto do pagamento que lhe seria devido. É que, "na espécie, o objeto seria impôsto que a Fa-

zenda de São Paulo cobraria da autora, se e quando ocorresse o respectivo fato gerador (venda ou consignação dentro do território do Estado de São Paulo), segundo alíquota (pêso de incidência) vigente na oportunidade, e em função de preço (base de incidência que, efetivamente, alcançarem, a venda ou a consignação tributáveis; e não tendo ocorrido ainda fato gerador, e não se sabendo, com a certeza indispensável, qual o pêso e qual a base de incidência da tributação sempre futura, a presente ação não pode vingar".

No mérito, postula o reconhecimento de sua competência para a imposição tributária em causa.

O Rio Grande do Sul, de sua vez, alega a impropriedade da ação proposta, valendo-se da fundamentação dos despachos dos Eminentes Ministro Víctor Nunes Leal e Pedro Chaves, nas Ações Civis. Originárias números 100 e 102 (*Diário da Justiça* de 15.10.64).

É que, à uma, não poderia o contribuinte, por via de consignatória, antecipar-se ao executivo fiscal de um ou de outro dos Estados, procedimento coercitivo e de defesa restrita às matérias relacionadas no Decreto-Lei nº 960. A outra, porque se trataria de débito ilíquido, para cuja quitação incabível seria a consignatória. Ainda a título de preliminar, sustenta que, embora proposta a ação com base no art. 973, IV, do Código Civil, não haveria qualquer dúvida sôbre quem seja o credor do impôsto, pois ainda não ocorrera, no território paulista, qualquer fato capaz de gerar crédito tributário a seu favor. Titular, quando mais, de uma mera expectiva de direito, o Estado de São Paulo não estaria titulado para disputar o preço do tributo. Desenvolve, afinal, longa argumentação no sentido de demonstrar o seu direito a cobrar o impôsto sôbre os produtos da autora, cujo beneficiamento para fins de uso não lhes tira a natureza de produtos pecuários.

Na réplica, refuta a autora as preliminares levantadas, salvo a que diz com a competência que concorda se ter deslocado para o Supremo Tribunal Federal, configurado que fôra, pelos têrmos de suas contestações, o conflito entre os Estados.

Na oportunidade do saneador, o juiz deu pela carência da ação, pois, mesmo se admissível por hipótese o entendimento da Fazenda paulista, jamais lhe poderia ser deferido o recebimento da quantia depositada, antes que ocorresse o fato gerador de seu crédito tributário. Isto pôsto, também não haveria cogitar de conflito entre os Estados.

A autora apelou para o egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que decidiu não conhecer do recurso e remetê-lo ao Supremo Tribunal Federal, em acórdão assim fundamentado:

"A ação foi proposta contra os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, com a finalidade de ver resolvida a questão, tão debatida, da interpretação da Lei nº 4.299, de 23.12.63. Foi ela intentada contra dois Estados da União. Não pode caber a um Tribunal estadual o conhecimento do recurso, eis que a limitação da sua competência o impede de decidir questão que diga com a competência tributária de outra unidade da Federação.

Insinua-se a decisão pragmática, com a solução dada pelo juiz *a quo*, que afirmou não existir débito da autora para com a Fazenda do Estado de São Paulo. Mas isso seria já conhecer do mérito, quando a questão da competência deve ser resolvida antes de enfrentar os problemas do mérito da causa. Só é possível decidir sôbre a legitimidade do Estado de São Paulo para ser sujeito da relação invocada pela autora, depois de afirmar a competência do Tribunal. — E essa competência é que não pode ser reconhecida.

Não cabendo a nenhum Tribunal estadual o conhecimento do recurso, só ao egrégio Supremo Tribunal pode tocar".

A douta Procuradoria-Geral da República opina pelo não conhecimento do apêlo, por não vislumbrar conflito interestadual, "já que o Estado de São Paulo assevera não ser, ainda, credor do tributo, podendo o seu direito vir a constituir-se".

É o relatório, que submeto ao Excelentíssimo Senhor Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — A ação foi proposta contra dois Estados, mas isso, a meu ver, não caracteriza o conflito que nos dá competência originária para julgar a demanda.

Não se concretizou, na espécie, o pressuposto material do § 4.º do art. 973 do Código Civil.

O conflito entre os Estados a que se refere a Constituição, como acentuou o eminente Ministro Vilas-Boas, no voto que proferiu na Ação Cível Originária n.º 100, coloca a relação processual "numa extremidade, como autor, o Estado; e noutra, um outro Estado, como réu".

Assinalou o ilustre juiz de 1ª instância que o objeto da ação seria o impôsto que a Fazenda de São Paulo cobraria da autora, se e quando ocorresse o respectivo fato gerador (venda ou consignação dentro do território do Estado de São Paulo).

Êsse fato gerador ainda não ocorreu, não se podendo saber, com a certeza indispensável, qual o pêso, e qual a base da incidência da tributação, sempre futura.

O Estado de São Paulo era parte ilegítima para estar na relação processual como réu. A parte não pode criar, a seu arbítrio, um conflito inexistente, para deslocar a competência do feito e trazê-lo ao Supremo Tribunal Federal, originàriamente.

Não se tendo constituído nenhuma dívida fiscal para com a Fazenda do Estado de São Paulo, é claro que não se pode falar de obrigação ou de pagamento por meio de consignação.

Pouco importa, no caso, que a Fazenda Estadual de São Paulo, após as preliminares, se haja julgado com direito a receber a importância consignada, porque, uma vez decidida a questão preliminar, fica ela excluída da relação processual.

Na verdade, o que existe no processo é um único credor, a Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Quanto a São Paulo, há a conjectura de que quando ocorrer o fato que gera o tributo (a venda ou consignação), poderá vir êle a cobrar o mesmo impôsto já pago ao Estado do Rio Grande do Sul.

Essa hipótese, contudo, não lhe atribui legitimidade para ser co-réu na presente ação.

O Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro — O Estado de São Paulo não poderá ser demandado na Justiça do Rio Grande do Sul.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Mas o eminente Ministro Prado Kelly dá pela competência do Supremo Tribunal Federal e anula *ad initio* o processo.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Assim, excluído da relação processual, o Estado de São Paulo que foi citado com o propósito evidente de criar um suposto conflito, desaparece o litígio entre os Estados e firma-se a competência da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, para processar e julgar a ação consignatória.

Devo esclarecer que a matéria desta ação foi longamente debatida pelo Supremo Tribunal Federal, nas Ações Cíveis Originárias ns. 100 e 102, de que foram relatores, respectivamente, os eminentes Ministros Víctor Nunes Leal e Pedro Chaves.

Naquela oportunidade, a parte propôs a ação originária perante o Supremo Tribunal Federal, contra dois Estados, e o Ministro Victor Nunes Leal resumiu, na ementa do acórdão em que repeliu preliminarmente a pretensão da autora, os fundamentos da decisão:

"1) A competência originária do Supremo Tribunal para julgar causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre êsses, foi instituída na previsão de casos excepcionais, em garantia do equilíbrio federativo. 2) Exige, pois, que a controvérsia configure um interêsse atual e direto da União ou dos Estados, e não apenas

obliquo, remoto eventual. 3) A União e os Estados é que têm legitimidade para propor ações dessa natureza, não os particulares, os quais, entretanto, se fôr o caso, podem ser chamados como litisconsortes. 4) Ao contribuinte não é facultado provocar a competência originária do Supremo Tribunal, a pretexto de não saber qual dos dois Estados tem competência para lhe cobrar o impôsto de vendas e consignações. 5) É imprópria a ação consignatória para impedir a ação fiscal do Estado em tais circunstâncias, mormente sendo líquido o débito. 6) A ação consignatória não comporta a expedição de mandado proibitório liminar."

O Sr. Ministro Luis Gallotti — O Tribunal decidiu essa questão contra três votos. Parece-me que fui vencido juntamente com os eminentes Ministros Hahnemann Guimarães e Hermes Lima.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — No agravo regimental, que se seguiu ao despacho que indeferiu, liminarmente, a Ação Originária, decidiu êste Supremo Tribunal Federal, conforme esta ementa, que resume os longos debates travados na ocasião:

"1) Ao contribuinte não é facultado provocar, sobretudo em caráter preventivo, a competência originária do Supremo Tribunal Federal, a pretexto de não saber qual dos dois Estados tem competência para lhe cobrar o impôsto de vendas e consignações.

2) É imprópria a ação consignatória para impedir a ação fiscal do Estado em tais circunstâncias, mormente sendo ilíquido o débito.

3) A ação consignatória não comporta a expedição de mandado proibitório liminar."

Como se vê, a autora da presente ação tinha meios processuais adequados e próprios para defender os seus interêsses. A tentativa de estabelecer um conflito entre Estados da Federação não importa em reconhecer que êsse conflito existe.

No caso, a Fazenda do Estado de São Paulo, como já acentuei, era parte manifestamente ilegítima para compor a relação processual.

Não se configura, pois, no caso, litígio entre dois Estados de modo a firmar a competência do Supremo Tribunal Federal, nos têrmos do artigo 101, I, letra e da Constituição.

Assim sendo, de acôrdo com o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, não conheço da apelação, devolvendo os autos ao ilustre Tribunal *a que* para que julgue a matéria como entender de direito, excluído o Estado de São Paulo da relação processual.

É o meu voto.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Adalício Nogueira (Revisor) — Sr. Presidente, estou de inteiro acôrdo com o voto do eminente Ministro Evandro Lins. Não conheço da apelação.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: Não conhecido pela Turma, vencidos os Ministros Prado Kelly, Luis Gallotti e Hahnemann Guimarães.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Revisor, o Exmo. Sr. Ministro Adalício Nogueira. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Oswaldo Trigueira, Prado Kelly, Adalício Nogeuira, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães. Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Lafayette de Andrada e A. M. Ribeiro da Costa, Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Exmo. Sr. Ministro Vilas-Boas.