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

— Interpretação da Lei n.º 4.299, de 21 de fevereiro de 1964.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conservas Oderich S.A. *versus* Estados do Rio Grande do Sul e **Guanabara**

Apelação cível nº 9.667 — Relator: Sr. Ministro

LUÍS GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de apelação cível nº 9.667, do Rio Grande do Sul, em que é apelante Conservas Oderich S.A. e são apelados os Estados do Rio Grande do Sul e Guanabara, decide o Supremo Tribunal Federal devolver os autos ao juiz originário, por maioria de votos, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 28 de abril de 1966. — *Cândido Mota Filho,* Presidente — *Luís Gallotti,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Esta a decisão, do ilustre Juiz Bonorino Buttelli (f. 41-42):

"Conservas Oderich S. A. propõe ação de consignação em pagamento contra os Estados do Rio Grande do Sul e da Guanabara, com fundamento no art. 973, inciso IV, do Código Civil, combinado com o art. 314 e segs. do Código de Processo Civil, alegando dúvida sôbre qual dos referidos Estados é credor fiscal surgente de venda de produto de sua indústria, transferido para estabelecimento da mesma pessoa no Estado da Guanabara.

Alega que há diversidade de interpretação dos Estados demandados, cada qual exigindo o impôsto com base no que dispõe o art. 1º da Lei nº 4.299.

E "na dúvida sôbre a quem deve pagar, a suplicante corre o sério risco de, pagando a um, ter de pagar também ao outro."

Sem objeto audiência de disputa de pagamento, ante exceção de incompetência, oposta pelo Estado da Guanabara, dizendo que, privativo o fôro da Fazenda Estadual, a Justiça do Rio Grande do Sul é incompetente para julgar a Fazenda Pública do Estado da Guanabara, quanto também que "a única hipótese em que o Estado da Guanabara poderia figurar como parte em processo originàriamente instaurado perante órgão judiciário que não a sua própria Justiça, seria de se configurar a competência da Justiça Federal, como resultado de existência de conflito entre ambas aquelas unidades da Federação."

Isto pôsto, decido em saneador.

Induvidoso que a Justiça local é incompetente para julgar a Fazenda do Estado da Guanabara, cuja incompetência é absoluta, sequer possível a ocorrência de prorrogação, ainda mesmo em decorrência de litisconsórcio passivo de dois Estados.

Está evidente que a autora procura forçar a competência da Justiça Federal, ou seja, do Supremo Tribunal Federal, trazendo ambos os Estados à disputa do questionado impôsto, de molde a configurar-se conflito entre as referidas unidades da Federação (art. 101, I, *d*, da Constituição federal).

Entretanto, sem êxito o empenho da autora, ante a posição tomada pelo Estado da Guanabara.

Assim, incompetente a Justiça local para julgar a Fazenda do Estado da Guanabara, não há como alcançar, por esta via judicial, a autora, deslinde da proclamada dúvida sôbre a qual dos Estados seria devido aquêle impôsto.

Persistirá, portanto, o litígio entre o autor e o Estado do Rio Grande do Sul, e "um litígio potencial entre a mesma contribuinte e o Estado da Guanabara", isto é, "dois litígios, cada qual entre o particular e o Estado", consoante já está afirmado pelo eg. Supremo Tribunal Federal, em ação consignatória originária, proposta perante a Côrte Suprema, fundada na mesma dúvida, referindo o Eminente Ministro Vítor Nunes Leal que "o único interessado em que aquêle problema de competência tributária seja solvido desde logo é o contribuinte, dado que aos dois Estados sobram meios judiciais apropriados para fazer valer sua pretensão contra o contribuinte perante sua própria Justiça, com recurso, eventualmente, para o Supremo Tribunal Federal (Diário de Justiça 18.10.64, p. 785, em apenso).

Na situação, pois, proposta a ação com fundamento em dúvida sôbre a quem pagar, tendo um só pretendente do direito e que exige recolhimento do questionado impôsto, ao referido Estado do Rio Grande do Sul, deve o autor recolher êsse impôsto, restando-lhe lançar mão de remédio judicial idôneo, perante a Justiça do Estado da Guanabara, para evitar nova imposição naquele Estado."

A ação é, portanto, imprópria, faltando à Justiça local competência para julgar a Fazenda do Estado da Guanabara.

Por todo o exposto, julgo a autora carecedora da ação proposta."

Apelou a autora (f. 43 e segs.).

O juiz, em seguida, remeteu os autos ao Supremo Tribunal, ante a incompetência que vem proclamando o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em face do disposto no artigo 101, nº I, *e*, da Constituição federal (fôlha 46).

A Procuradoria-Geral opina (fôlhas 50-51):

"1. Ação de consignação em pagamento proposta por Conservas Oderich S.A. contra os Estados do Rio Grande do Sul e da Guanabara, alegando-se dúvida sôbre qual dos dois Estados é credor fiscal surgente de transferência de produto de sua indústria para sua filial no Estado da Guanabara, eis que ambos os Estados exigem o pagamento do impôsto de vendas e consignações.

2. O Dr. Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública de Pôrto Alegre julgou a autora carecedora da ação proposta, por lhe não ser possível julgar a Fazenda do Estado da Guanabara.

3. Houve apelação para o eg. Tribunal de Justiça do Estado, mas o Dr. Juiz de Direito houve por bem ordenar a remessa dos autos para essa Suprema Côrte, face ao previsto na letra *d* do art. 101 da Constitutição federal.

4. A nosso parecer, os autos devem retornar ao Estado de origem, vez que não se trata, no caso, de litígio entre Estados.

Brasília, 22 de novembro de 1965. — *Murilo Silva*, Procurador da NOVACAP — requisitado.

Subscrevo: *Osvaldo Trigueiro*, Procurador-Geral da República."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Fui um dos votos vencidos na ação consignatória originária, citada na decisão de f. 42.

Mas, em face do que assentou o Supremo Tribunal, entendo que os autos devem ser devolvidos ao Juízo local.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota (Revisor) — Estou de acôrdo com o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, peço um esclarecimento ao eminente Ministro Relator: os dois Estados réus, na consignatória, disputaram, cada um de *per si*, o direito creditório, por motivo de tributo?

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — No caso anterior, o eminente Ministro Relator, inicialmente indeferiu. Eu entendia que se deveria aguardar a posição que os Estados tomassem, para decidir sôbre a questão de competência.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Os Estados são réus, mas com interêsses colidentes. A autora, Conservas Oderich (como os dois Estados disputam o mesmo pagamento) propôs ação contra ambos.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — No caso presente, o Estado da Guanabara contestou.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — V. Exa. se referiu a uma ação consignatória, de que foi Relator o eminente Ministro Vítor Nunes Leal, que produziu um longo e brilhante acórdão, publicado na *Revista Trimestral de Jurisprudência*.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Exatamente. O voto do eminente Ministro Vítor Nunes foi o vencedor. E é por isso que, aqui, embora ressalvando meu entendimento, voto pela devolução dos autos ao Juízo local.

Vou prestar um esclarecimento, pedido pelo eminente Ministro Prado Kelly: o Estado da Guanabara contestou, dizendo (f. 31):

"Não pode o Estado da Guanabara, todavia, por imperativo da defesa do seu erário, deixar de argüir a inconstitucionalidade flagrante da segunda parte do mencionado parágrafo primeiro do artigo também primeiro da Lei nº 4.299, de 21.2.64, visto como êsse dispositivo, ao pretender regulamentar norma constitucional, criou discriminações odiosas e ilegais entre Estados consumidores e produtores, a par de estatuir exceções em favor de determinadas categorias de produtos, não autorizados pela Lei Maior. A pretender regulamentar, deformou e mutilou."

Essas foram, Exmo. Sr. Dr. Juiz, as razões oferecidas pelo Estado ora postulante no que concerne ao mérito da ação, razões que ora reitera perante êsse juízo, repete-se, pelo muito de respeito e de admiração que merece a Justiça gaúcha.

Dêsse modo, espera e tem certeza o Estado postulante que êsse ilustre Juízo ordenará a sua exclusão do feito, se antes não preferir julgar a sociedade autora carecedora do direito de ação, por faltar-lhe legítimo interêsse econômico ou moral a defender."

O Estado do Rio Grande do Sul disse o seguinte (f. 36):

"Temos para nós que, nos têrmos da Lei estadual nº 4.827, de 1.12.64, a matéria-prima, quero dizer, a aplicação

do trabalho à matéria-prima, na espécie em exame, não comporta concluir que, no resultado final do produto, se surpreenda uma espécie nova, na composição de cujo resultado figura a substância originária como mero acessório ou componente.

Enunciado o problema nestas bases de entendimento, há que dizer: as mercadorias a serem exportadas pela autora, são tìpicamente constituídas de matéria-prima, pôsto que submetidas a manipulação ou beneficiamento, pois, sem embargo disto, não se transfundiu a matéria que entrou na sua composição, de tal forma que pudesse dar ensejo a um produto manufaturado.

Mercadoria da natureza pecuária, será ela sempre e invariàvelmente sujeita à incidência em prol do Estado de onde provém, sem qualquer possibilidade de concorrência, de parte do Estado aonde se destina."

E, mais adiante: (f. 37)

"Como, em verdade, consignar uma importância que nem se sabe a quanto monta e nem se pode afirmar que venha de autorizar a sua cobrança, visto que se prende a uma possível mas não provada operação de venda ou consignação da mercadoria exportada?

Por todo o exposto, é de ser dito que ao Estado da Guanabara falece, de todo, qualquer interêsse moral ou econômico, na causa proposta, motivo por que, em consonância com o que dispõe o art. 2º do Código de Processo Civil, impõe-se-lhe a exclusão da demanda, declarando-se a autora carecedora de ação."

O Sr. Ministro Prado Kelly — Foi excluído o Estado da Guanabara?

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — O juiz entendeu que a competência era dêle e julgou a autora carecedora da ação. Considerou a ação imprópria.

O juiz de Pôrto Alegre diz assim: (f. 42). "Na situação, pois proposta a ação com fundamento em dúvida sôbre a quem pagar, tendo um só pretendente do direito e que exige recolhimento do questionado impôsto, ao referido Estado do Rio Grande do Sul deve o autor recolher êsse impôsto, restando-lhe lançar mão de remédio judicial idôneo, perante a Justiça do Estado da Guanabara, para evitar nova imposição naquele Estado."

A ação é, portanto, imprópria, faltando à Justiça local competência para julgar a Fazenda do Estadc da Guanabara.

Houve apelação para o Tribunal de Justiça e o juiz disse:

"Subam os autos ao eg. Supremo Tribunal Federal, ante a incompetência que vem proclamando o Colendo Tribunal de Justiça do Estado, em face do disposto no art. 101, nº 1, letra *d*, da Constituição Federal."

Em vez de encaminhar os autos ao Tribunal de Justiça, por isso que êste, em outros casos, já se tinha declarado incompetente, julgando competente o Supremo Tribunal Federal, o juiz fêz remeter os autos ao Supremo Tribunal Federal.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Dirigi-me a V. Exa., porque sou Relator da Apelação nº 9.663, em que a única diferença, quanto à parte processual, é esta: o Tribunal chegou a decidir e considerou que prevalece a preliminar de incompetência sôbre a idoneidade da ação. Já apus o "visto" nesse recurso e estou aguardando que o eminente Ministro Revisor também o faça.

De modo que, como é idêntica a matéria e se suscita indagação de competência em ambos os casos, num, por declaração expressa em acórdão do Tribunal do Rio Grande do Sul, e, no outro, por aceitação tácita da tese do Tribunal Superior, se o eminente Ministro Relator concorda, peço vista do processo.

V. Exa., eminente Ministro Relator, manda devolver o processo ao Juízo ori-

ginário, que o remetera ao Tribunal de Justiça?

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Não votei pela devolução ao Tribunal de Justiça, porque o juiz não chegara a fazer processar a apelação.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — É como se fôsse uma conversão em diligência.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — O juiz, considerando que a competência é originária (não de recurso) do Supremo Tribunal Federal, em face do que neste sentido assentara o Tribunal local, remeteu os autos ao Supremo Tribunal Federal. E eu, contra minha opinião, mas baseado no que já decidiu o Supremo Tribunal Federal, entendi que não era caso de competência originária dêste Tribunal e por isso votei pela devolução dos autos ao Juízo local.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Neste caso, desisto da vista, para dar o voto na conclusão, mas por outro fundamento.

O juíz, na sua sentença, não anulou o processo, por incompetência *ratione materiae.*

Julgou a autora carecedora de ação. Logo, aceiteou a competência, e, então, neste caso, não podia, por despacho e depois daquela sentença, invocar a competência (para a ação) do Supremo Tribunal. Devia ter remetido o processo ao Tribunal de Justiça, para que julgasse a apelação.

Pode ser que no Tribunal de Justiça, se suscite a questão de competência, afetando as atribuições desta Côrte.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — O juiz, em face do requerimento de apelação, sem sequer receber a apelação, baseado em entendimento do Tribunal de Justiça, que, em casos iguais, vinha julgando competente, originàriamente, o Supremo Tribunal Federal, mandou remeter logo os autos ao Supremo Tribunal. Por isto é que digo que, não se considerando competente originàriamente o Supremo Tribunal, os autos devem ser remetidos ao juiz, para que a apelação se processe.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Colocada a questão nesse ponto, não há possibilidade de colisão com a tese debatida noutro feito.

Voto, pelas razões já dadas, pela conclusão de V. Exa., eminente Ministro Luís Gallotti.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Sr. Presidente, peço um esclarecimento ao eminente Ministro Relator: no caso dos autos, os interêsses dos Estados conflitam?

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Aparentemente, sim, porque êles pleiteiam direito ao mesmo impôsto.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Data venia, voto pela competência originária do Supremo Tribunal. Conheço o voto do eminente Ministro Vítor Nunes e também o acórdão referido por S. Exa. Já tive oportunidade de opinar sôbre assunto semelhante e de invocar a opinião de Carlos Maximiliano e Pedro Lessa, de que a expressão "causas e conflitos", escrita em tôdas as Constituições, têm sentido mais amplo, *data venia.*

O Sr. Ministro Prado Kelly — Estou de acôrdo com a tese de V. Exa., mas, no caso, o magistrado julgou o feito.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Êle se declarou incompetente e o Supremo Tribunal não está aceitando a sua competência originária.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Não. O Supremo Tribunal está determinando a volta dos autos ao Juiz de 1ª Instância, porque o juiz, embora reconhecendo sua incompetência...

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — O juiz proferiu sentença!

O Sr. Ministro Prado Kelly — Proferiu sentença, mas não encaminhou a apelação. Proferiu sentença, em que julgou a autora carecedora de ação.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — No meu entendimento, êle não podia processar essa apelação.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Isto não está na sentença. Não é "motivo" da sentença.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Êle afirmou a competência; que a competência é originária do Supremo Tribunal.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Há anomalias processuais, que só se corrigirão com a remessa dos autos ao juiz. Depois, o Tribunal, na ocasião própria, manifestar-se-á sôbre sua competência.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — A meu ver, o ponto fundamental é o seguinte: se o interêsse dos Estados é conflitante, a competência originária é do Supremo Tribunal Federal.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Mesmo nesta parte, a sentença exclui, a pedido do Estado da Guanabara, a sua posição no feito.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — O Estado da Gunabara não pode ser julgado na Justiça do Rio Grande do Sul.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — A parte apenas alega que pretendia transportar certa mercadoria para o Rio de Janeiro. É demanda baseada em conjectura, pois precede a qualquer conflito entre Estados. Por que sobrecarrega o Supremo Tribunal com demandas como essa? Por ora, o que há são teses gerais, que interessam a um Estado ou a outro, em posições possìvelmente conflitantes, mas não há ainda qualquer conflito entre Estado. Não houve sequer a transferência da mercadoria, que poderia dar lugar a tal conflito.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Pode ser intentada ação declaratória, ou suscitado o conflito de jurisdição, de caráter judicial, ou mesmo administrativo.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — A ação declaratória também tem seus pressupostos.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Mas o Estado tem legítimo interêsse em intentá-la.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — No caso, não é o Estado o autor. É o contribuinte, que vem com ação consignatória, para saber se deve pagar o tributo ao Rio Grande ou à Guanabara. Mas não houve qualquer remessa de mercadoria para a Guanabara.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — V. Exa. se impressionou, a meu ver, no caso precedente com o fato de a parte ter usado da ação conignatória.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sem dúvida. Foi proposta ação consignatória, que também tem seus pressupostos.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Quero ressalvar meu ponto de vista, porque, quando voltarmos ao assunto, espero trazer mais alguma argumentação.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — V. Exa. está sustentando a opinião que é a minha, mas que ficou vencida no Tribunal.

Como relator, quero esclarecer sôbre o que diz a petição inicial:

"Quer a suplicante transferir para a sua Filial no Estado da Guanabara, o seguinte: 20 caixas com toucinho e barrigas salgadas de suíno, num valor de Cr$ 504.000,00.

O Sr. Exator Estadual de São Sebastião do Caí, no entanto, atendendo ao disposto pela circular nº 29, de

25-3-64, expedida pelo Sr. Diretor-Geral do Tesouro do Estado, não quer visar a guia de transferência, alegando que o impôsto é devido ao Rio Grande do Sul e sòmente libera os bens mediante o pagamento do impôsto já na sua saída.

Por outro lado, o Estado da Guanabara tem exigido o pagamento do tributo por entender que êle é devido no local onde se encontra a mercadoria por ocasião da venda ou consignação.

Fica fora de tôda dúvida que o impôsto é devido sòmente uma vez, na operação que a suplicante quer realizar. Mas, vimos que ambos os Estados se julgam com direito. O Rio Grande do Sul quer cobrar pela saída dos bens; a Guanabara aguarda o momento da venda para exigir o tributo.

Na dúvida sôbre a quem deva pagar, a suplicante corre o sério risco de, pagando a um, ter de pagar também ao outro. É o que se quer evitar.

No Rio Grande do Sul, o impôsto de vendas e consignações é cobrado na base de 6% (seis por cento) *ad valorem* já incluídas as taxas adicionais; o Estado da Guanabara cobra o impôsto à razão de 5% (cinco por cento) *ad valorem.*

Em tais circunstâncias, pede a suplicante para efetuar o depósito da importância correspondente ao valor do impôsto, calculado com base no valor da mercadoria constante da guia inclusa (doc. nº 5). É o seguinte o ressultado de tal cálculo: Cr$ 30.240,00, se o impôsto fôr devido ao Rio Grande do Sul; Cr$ 25.200,00 se fôr devido ao Estado da Guanabara."

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O Estado da Guanabara atendeu à citação, dizendo que não tem interêsse na causa, da qual deve ser excluído.

Que deveria ocorrer, normalmente, em casos como êste? Se o Estado do Rio Grande do Sul está na iminência de cobrar o impôsto, porque está para sair mercadoria do Estado, a parte deveria impetrar segurança contra o Govêrno do Rio Grande, fundada na sua incompetência tributária. Se o Estado da Guanabara entendesse de intervir na causa, então é que surgiria um litígio com o Rio Grande do Sul...

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Mas na Justiça gaúcha?

O Sr. Ministro Vítor Nunes — o qual determinaria o deslocamento do processo para o Supremo Tribunal. Por ora, não há conflito algum.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Por isso perguntei ao eminente Ministro Relator se havia interêsses conflitantes.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Penso que sim.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Mantenho meu ponto de vista: entendo que o caso é de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, já dei aqui, no julgamento anterior, modesta contribuição sôbre o assunto. Não há interêsse colidente algum. Achava absolutamente inportuna a consignatória impetrada naquela ocasião. Não se pode estar provocando concessão de consignação, em face de declaratória dirigida *ergo hominis*, para dizer qual o Estado que deveria receber êsse impôsto, sem qualquer ato do Estado dizendo de seu desejo de intervir no feito.

Coerente com êste ponto de vista, estou acompanhando o voto do eminente Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Tribunal Pleno devolve os autos ao juiz originário, divergindo o Ministro Carlos Medeiros.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Revisor, o Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Carlos Medeiros, Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Hermes Lima, Pedro Chaves, Víctor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas, Luís Gallotti e Lafayette de Andrada. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro. Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins. Licenciados, os Exmos. Senhores Ministro Ribeiro da Costa e Hahnemann Guimarães.