MUNICÍPIO — ARRECADAÇÃO DE RENDAS PELO ESTADO

— Interpretação do art. 20 da Constituição de 1946.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de São Paulo *versus* Prefeitura Municipal de Estância de Amparo

Recurso extraordinário n.º 63.717 — Relator: Sr. Ministro ELOY DA ROCHA

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, por votação unânime, não conhecer do recurso, na conformidade das notas taquigráficas.

Brasília, 25 de setembro de 1972. *Eloy da Rocha*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A sentença do Dr. Juiz de Direito da Primeira Vara dos Feitos da Fazenda Estadual de São Paulo esclarece a matéria de controvérsia (fls. 144-8):

"A Prefeitura Municipal da Estância de Amparo moveu contra a Fazenda do Estado a presente ação ordinária para cobrar a importância de ..... Cr$ 18.555.495, honorários de advogado, correção monetária, juros de mora, como decorrência da ré vir-lhe pagando todos os anos os trinta por cento do excesso de arrecadação estadual sobre a local, por força do art. 20 da Consttiuição Federal, de modo errôneo e ilegal, pois computa como renda local, o que na verdade é receita ou arrecadação oriunda de outras fontes, aumentando a renda municipal e reduzida a diferença entre a arrecadação local e a estadual, perdendo a autora, recebendo menor quantia percentual.

Menciona as seguintes cotas, que o Estado inclui indevidamente como renda local: do art. 15, § 4.º da Constituição Federal, correspondente à parcela do imposto de renda que o município recebe da União; do art. 20, da mesma Carta Magna, isto é, parcela que o Estado lhe paga, de 30% do excesso da arrecadação estadual sobre a municipal; do art. 21, ou sejam os 40% do imposto de transações que o Estado recebe no município; do art. 15, n.º III, da Constituição Federal, referente a fundos rodoviários; relativas a outros auxílios e recebimentos, que não são provenientes da fonte municipal propriamente dita, conforme demonstração em anexo.

Passa em seguida, a demonstrar e distinguir a renda da receita, nas lições de Hely Lopes Meirelles, Aliomar Baleeiro, Rubens Gomes de Souza, Gilberto de Ulhoa Canto, Themístocles Brandão Cavalcanti, além de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, em caso da própria autora.

Junta pareceres do Prof. Aliomar Baleeiro, Bilac Pinto, demonstração da contabilidade do município e certidão de sentença anterior, da lavra do Doutor Francisco Negrisollo.

A Fazenda do Estado contestou a fls. 54 e seguintes, dizendo prescrito o direito da autora e haver litispendência, por haver anteriormente promovido idnêtica ação. No mérito, diz nenhum o direito da autora, invocando os argumentos do parecer (que junta) do Professor José Frederico Marques. No mérito ainda, impugna a correção monetária e honorários.

A autora a fls. 82 impugnou as preliminares.

A fls. 91 despacho saneador, repelindo as preliminares, aprovando o perito único.

Apresentou este a fls. 103 o laudo e documentos que entendeu anexar e sobre os quais falaram as partes.

Na audiência compareceram as partes, e no termo, debateram a questão em seu prol.

Assim relatados, passo a decidir.

A autora pretende o pagamento pelo Estado, a título de saldo, da importância de Cr$ 18.555.495, correspondente ao excesso de arrecadação — 1959 — 1960 — 1961 — e 1962.

Retornando à primeira preliminar da Fazenda do Estado, embora já resolvida no despacho saneador, do qual houve agravo no auto do processo, confirmo o que ficou decidido, uma vez que, por força de lei, o excesso de arrecadação não é pago no mesmo exercício a que corresponde e sim dois anos depois, portanto, aquele de 1959, somente foi efetuado em 1961.

Logo, quando do início da ação, em 1965, não haviam decorrido os cinco anos previstos pelo Decreto n.º 20.910, sendo evidente que não poderia haver reclamação, enquanto o Estado não liquidasse o seu débito, o que sucedeu, como vimos, somente em 1961.

A Fazenda do Estado também se mostrou irresignada quanto ao destino

da segunda preliminar, de litispendência, no que não tem a mínima razão, eis que não a provou, em primeiro lugar e depois não aceitou a explicação da autora, de que a ação anterior se referia à quota de excesso de arrecadação até 1958, — excluídas, portanto, o que é lógico, aquelas discutidas na presente ação.

Passemos ao mérito, que é favorável à autora.

Não se discute o montante pretendido pela Prefeitura Municipal de Amparo, apurado também pela bem elaborada perícia de fls., limitando-se a polêmica à integração na renda do município das quotas correspondentes a imposto de renda, do referido excesso de arrecadação estadual, da percentagem do imposto de transação, dos fundos rodoviários e outros auxílios e recebimentos que não são de proveniência municipal, conforme demonstração em anexo à inicial.

A autora considera como rendas locais de qualquer natureza somente aquelas provenientes dos tributos arrecadados pelo município e auferidas por seus serviços, de modo a excluir aquelas mencionadas acima.

A Fazenda do Estado, por sua vez, baseada no parecer do Prof. José Frederico Marques, entende que a diferença deve ser calculada entre a sua arrecadação e as rendas de "qualquer natureza do município", o que importa em incluir tudo o que entra para o erário municipal, até mesmo o próprio excesso dos 30% que se está discutindo.

Data venia da ré e do brilhante parecer do Prof. Frederico Marques, penso que se faz necessário distinguir renda de receita, coisas inteiramente distintas.

A lição de Hely Lopes Meirelles, trazida em seu livro *Direito Municipal Brasileiro*, vol. I, p. 381 é muito clara e inarredável quando distingue a receita pública e as rendas locais, tendo como a primeira, o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes a fim de ocorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento, enquanto a segunda, constitui-se dos recursos financeiros obtidos através do poder impositivo do município (tributos), ou da utilização de seus bens e serviços, remunerados pelos usuários (preços).

Ora, as rendas locais são, então os impostos e taxas, nunca aquelas que advêm de fontes estranhas ao próprio município, como as quotas previstas pela Constituição Federal e atribuídas como compensação da arrecadação federal e estadual.

Themístocles Cavalcanti, em seus *Comentários à Const. Federal*, vol. I, p. 309, acentua o caráter de retribuição de tais quotas, dizendo: "visa-se com isto, evitar a supremacia do Estado na tributação das atividades locais, cuja renda deve naturalmente reverter em benefício daqueles que contribuíram para a criação de suas fontes".

O entendimento fazendário, de incluir também tais quotas, para o cálculo do excesso e aplicação da percentagem constitucional, importaria em anular, pelo menos uma de tais quotas, como lembrou e muito lucidamente o digno advogado da autora a fls. 84, quando, após cálculos baseados em o parecer do Dr. Frederico Marques, concluiu com acerto, que os 30% do auxílio dado pela União iriam para os cofres do Estado.

Acrescente-se que, em se adotando a tese fazendária, estar-se-ia fraudando a letra da Constituição, em seu art. 20 e cujo significado não poderia ser outro senão o de que, exceto o imposto de exportação, as rendas estaduais não podem exceder as municipais.

No mesmo sentido da tese de Hely Lopes Meirelles, pontificam Aliomar Baleeiro e Bilac Pinto, cujos pareceres a respeito da matéria ilustram a inicial e cujas razões invoco, para reforço desta.

Logo, procede o pedido da autora, exceto quanto ao esdrúxulo pedido de

correção monetária, sem apoio em qualquer disposição legal e de vez que a indenização de débito em dinheiro, como acentuou a contestação de fls. 55, se faz em juros moratórios, de conformidade com o art. 1.061, do Código Civil.

Nestas condições, condeno a Fazenda do Estado a pagar à Prefeitura Municipal da Estância de Amparo a importância de Cr$ 18.555.495, juros de mora a contar da citação e honorários de advogado, na base de 10% sobre a quantia fixada, exceto juros, além de custas.

Recorro, *ex officio*, ao eg. Tribunal de Justiça."

A Sexta Câmara Civil do Tribunal de Justiça confirmou a sentença, em acórdão assim fundamentado (folhas 162-3):

"1. Nega-se provimento ao agravo no auto do processo. Foi interposto contra o saneador que repeliu as preliminares de prescrição e litispendência, dando por saneado o processo.

A quota referente a 1959 só foi paga em março de 1961 (fls. 40). A prescrição só tem curso a partir do recebimento do numerário ou do certificado discriminativo. Não ocorreu a prescrição.

Não lhe assiste razão quanto à litispendência visto que as quotas pretendidas por outra ação referem-se aos exercícios de 1957 e 1958, ao passo que nesta pleiteia as dos exercícios de 1959 e subseqüentes.

2. A municipalidade e a Fazenda do Estado divergem na interpretação do art. 20 da Constituição Federal de 1946.

Esse dispositivo determina que o Estado dê, anualmente, ao município, trinta por cento do excesso arrecadado, quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de importação e exportação, exceder o total das *rendas locais*.

A autora entende que, na expressão constitucional, compreendem-se os tributos arrecadados pelo município e auferidos por seus serviços. A ré considera como integrantes da renda municipal as quotas provenientes do imposto de renda, do excesso de arrecadação estadual, da percentagem do imposto de transação, dos fundos rodoviários e outros auxílios e rendimentos findos do Estado ou da União.

O art. 67 da Constituição do Estado e a Lei n.º 569, de 31.12.49, usam da expressão "receita municipal de qualquer natureza", ao passo que a Constituição Federal refere-se à "renda".

Esta é mais restrita do que aquela, conforme salientam Themístocles B. Cavalcanti (*Trat. Dir. Administrativo.* II/156) e Hely L. Meirelles (*Dir. Mun. Bras.* I/136): Receita é todo o numerário que entra para os cofres públicos, de qualquer fonte ou natureza; renda restringe-se às fontes próprias e determinadas (impostos, taxas, remuneração das concessões de uso dos imóveis, patrimoniais, os foros, laudêmios, a remuneração dos serviços industrais do município, etc.).

O art. 20 da Constituição Federal empregou-a no sentido restrito. A administração, interpretando a Constituição Federal, atribuiu-lhe um significado mais amplo do que, na realidade, tem.

A eg. Quinta Câmara Civil já decidiu caso idêntico confirmando sentença da lavra do eminente Ministro Francisco Negrisollo (fls. 42-6), quando Juiz da Vara da Fazenda Estadual."

Recorreu, extraordinariamente, a Fazenda do Estado de São Paulo, com amparo nas letras *a* e *d*. Preliminarmente, a decisão contrariou o art. 150, § 2.º, da Constituição de 1967, uma vez que incompetente era para a causa, em segunda instância, o Tribunal de Justiça, e afrontou o Decreto número 20.910, de 6.1.32, ao negar a prescrição parcial do pedido, e o art. 2.º, do Código de Processo Civil, ao repelir a litispendência. No mérito, houve ofensa ao art. 20 da Constituição de 1946 e divergência com julgado do Supremo Tribunal Federal, na Rp. número 337, da Assembléia Legislativa do

Rio Grande do Sul, de 4.8.58 (*R.D.A.* 57/323-5).

A douta Procuradoria-Geral da República opinou pelo não provimento do recurso, se conhecido (fls. 207-9):

"Trata-se de saber, na espécie, se a expressão "rendas locais de qualquer natureza" do art. 20 da Constituição de 1946, determina ou não, sejam computadas como rendas do município, para os efeitos ali previstos, outras rendas que não as oriundas da arrecadação dos tributos locais, tais como:

a) do art. 15, § 4.º, da Constituição Federal de 1946, correspondente à parcela do imposto de renda que o município recebe da União;

b) do mesmo art. 20, acima referido, correspondente à parcela que o Estado paga ao município, de 30% sobre o excesso da arrecadação estadual sobre a municipal;

c) do art. 21, ou sejam os 40% do imposto de transações que o Estado recebe no município;

d) do art. 15, III, da mesma Constituição Federal, referente a fundos rodoviários;

e) outros auxílios e recebimentos, não provenientes da fonte municipal propriamente dita, conforme especificação feita pela municipalidade ora recorrida.

Improcedem as preliminares de prescrição parcial do pedido e de litispendência. A primeira, porque, como demonstrou o v. acórdão recorrido, a quota do exercício de 1959 só foi paga em 1961 e a prescrição só tem curso a partir do seu recebimento ou do certificado discriminativo. Quanto à segunda, há manifesta disparidade entre as quantias mencionadas na cópia da petição inicial da ação anterior (folhas 58-64), proposta pela municipalidade recorrida, e as constantes dos certificados de fls. 40 a 35, da Contadoria-Geral do Estado, relativas, respectivamente, aos exercícios de 1959 e 1960. Não há certeza de se tratar das mesmas parcelas.

No mérito, para o deslinde da questão, há que se distinguir, primeiro, renda de receita.

Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*. vol. I, p. 381) fixa, com bastante clareza, a distinção entre receita pública e as rendas locais, constituindo-se, a primeira, do conjunto de recursos fiscais que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes, a fim de ocorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento, enquanto a segunda constitui-se dos recursos financeiros obtidos através do poder impositivo do município (tributos), ou da utilização de seus bens e serviços, remunerados pelos usuários (preços).

Não há que confundir uma coisa com outra. São bem distintos os conceitos de receita pública de rendas locais, sendo o primeiro de maior amplitude que o segundo. Observe-se que o constituinte de 1946 não usou a expressão *rendas municipais*, que abrangeria a totalidade dos recursos financeiros oriundos de quaisquer fontes. Assim, *rendas locais* são apenas aquelas resultantes da arrecadação, pelo município, de impostos e taxas, excluídas as quotas previstas pela Constituição e que lhe são atribuídas como compensação da arrecadação federal e estadual.

Diante do exposto, opinamos pelo improvimento do recurso, caso seja o mesmo conhecido."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Relator): Não conheço do recurso.

Quanto às questões preliminares de prescrição e litispendência, tanto o acórdão recorrido como a sentença por ele confirmada fundaram-se em matéria de fato contagem do qüinqüênio prescricional e confronto com a matéria discutida em outra ação. Não há como admitir negativa de vigência do Decreto n.º 20.910, de 1932, e do art. 2.º, do

Código de Processo Civil. A alegação de que foi contrariado o art. 150, § 2.º, da Constituição de 1967, fracamente sustentada pela recorrente, é de manifesta improcedência.

No mérito, a interpretação, dada pela decisão recorrida, ao art. 20 da Constituição de 1946, é confortada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A recorrida citou, a propósito, o RE n.º 42.832, de 13.10.59 (*Ementário* 410/2). Podem ser apontados, ainda, o RE n.º 64.764, de 18.4.69 (*R.T.J.* 49/792-5), relatado pelo eminente Ministro Aliomar Baleeiro, em que a questão foi largamente examinada, o RE n.º 65.972, de 3.6.69, bem como o RE n.º 69.212, de 14.9.70 (*R.T.J.* 55/198-202) e o RE n.º 74.280, de 29.8.72, os dois últimos em casos em que foi aceita a mesma tese e se discutiu sobre a aplicação, até o exercício de 1966, inclusive, do art. 20 da Constituição de 1946, diante do disposto no art. 26, § 2.º da Emenda Constitucional n.º 18, de 1.12.1965.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 63.717 — SP — Rel., Ministro Eloy da Rocha. Recte., Estado de São Paulo (Adv., Ylves José de Miranda Guimarães). Recda., Prefeitura Municipal de Estância de Amparo (Adv., Ovídio Bernardi).

Decisão: Não conhecido. Unânime. Impedido, o Sr. Ministro Bilac Pinto.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Subprocurador-Geral da Justiça.