IMPOSTO TERRITORIAL RURAL — SERVIÇO DE LANÇAMENTO E ARRECADAÇÃO — RETENÇÃO DE PARCELA

— Pelo menos a partir da Emenda Constitucional n.º 18/65, é inequívoco que a União Federal não pode arrogar-se competência para estabelecer qualquer quota de retenção do imposto sobre propriedade territorial rural a título de custeio do serviço de lançamento e arrecadação do tributo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Areado *versus* Incra
Recurso Extraordinário nº 97.316 — Relator: Sr. Ministro
MOREIRA ALVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e do § 3º, do art. 85, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

Brasília-DF, 1º de dezembro de 1982. — *Xavier de Albuquerque*, Presidente. *Moreira Alves*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves: É este o teor da sentença de primeiro grau (fls. 102-112):

"Vistos etc.,

Em 14.12.77, a Prefeitura Municipal de Areado ajuizou a presente Ação Ordinária em desfavor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Sinopticamente, é a seguinte a inicial de fls. 2-7:

a) O § 1º do art. 24 da Constituição Federal diz que 'pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território'.

b) Não obstante a clareza meridiana do texto constitucional, o réu vem descontando 20% sobre o valor do total do imposto a título de 'taxa de serviços'.

c) O § 3º do art. 24 da Constituição, por outro lado, manda que a autoridade arrecadadora entregue, em prazo não maior de 30 dias da arrecadação, o produto ao município.

d) Assim, está claro e patente que o Incra, órgão arrecadador, deve entregar a *totalidade*

do produto ao seu titular. Não pode, portanto, uma simples lei autorizar qualquer retenção, mesmo sob o nome de 'taxa de serviço'.

e) A seguir, transcreveu Aliomar Baleeiro para pôr em evidência a *inconstitucionalidade* do § 3º do art. 85 do CTN, o qual permite à lei ordinária a fixação de percentual não superior a 20% do arrecadado para custear o respectivo serviço.

f) Ao depois, transcreveu verbete de Súmula do STF relativo ao ICM. O princípio constitucional — frisou — tanto num (ICM), quanto no outro (ITR), é o mesmo.

g) Por derradeiro, pediu fosse o réu condenado a lhe devolver todas as parcelas já retidas, acrescidas de juros, a contar da respectiva retenção.

À fls. 11v. o MM. Juiz, entendendo que se tratava de aplicação sumária do art. 205 da Constituição, deixou de apresentar sua prestação jurisdicional.

À fls. 13 o autor *apelou*. O apelado contra-arrazoou às fls. 19-23.

Às fls. 27-29 se manifestou a douta Subprocuradoria da República, aprovando parecer do ilustre Procurador João Leôni Taveira:

O eg. TFR (3ª Turma), por votação convergente, tendo como relator o eminente Ministro Carlos Mário Velloso, *deu provimento* ao apelo (fls. 45): o art. 205 da CF é norma de eficácia limitada. Necessita, pois, de regulamentação.

Neste juízo se reabriu prazo para a *contestação* (fls. 52). Nesta (fls. 53-73), o Incra principiou por tachar de triplamente *inepta* a inicial. A uma, era ele parte ilegítima passiva. A ré deveria ser a União Federal, vez que o Incra era mero mandatário legal dela (Lei nº 4.504/64). A duas, falta de observância do item III do art. 282 do CPC: não indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos do pedido. A três, o pedido de inconstitucionalidade da lei deve ser *incidenter tantum* e não *principalinter*.

A seguir, passou a analisar a palavra 'produto', para dessumir que se trata de obviamente "produto líquido", vez que toda arrecadação implica despesa para o arrecadador. Aliás, uma prova do que se está afirmando está na sistemática anterior (CF-46), quando a União já recebia 20% do ITR.

Mais para a frente, o réu passou a fazer alusão às cartas de 91, 34 e 46. Também transcreveu o art. 10 da Emenda Constitucional de 9.1.64, a fim de ressaltar que o produto da arrecadação do ITR seria entregue aos municípios na forma da lei. E a 'lei' *in casu* era a 4.504/64. Essa mesma diretriz havia sido seguida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º.12.65, pela Constituição de 67 e também pela Carta de 69. Daí, a constitucionalidade do CTN, que é lei complementar, e do Decreto-lei nº 57/66, o qual permitiu ao réu cobrar a 'parcela de 20% para custeio do lançamento e arrecadação'.

Após transcrever trechos de sentença do MM. Juiz da 5ª Vara de Minas Gerais, lembrou que parte das parcelas já cobradas tinha sido alcançada pela prescrição qüinqüenal (CC, art. 178, § 10).

Por fim, pediu a improcedência da ação, caso não vingasse suas preliminares de inépcia.

Com sua resposta, o réu juntou xerocópias de sentenças proferidas pelos MM. Juízes Federais Antônio Fernando Pinheiro e Fernando Gonçalves (fls. 74-88).

O autor replicou às fls. 90-97, pedindo o julgamento antecipado. Esse pedido foi endossado implicitamente pelo réu às fls. 98-99.

A União Federal, à fls. 100v., endossou a contestação de seu assistido, salvo no tocante à ilegitimidade passiva. Era ao Incra, não à União, que competia deduzir o tributo.

Esse o relatório.

É por demais conhecida de quem lida com direito, a advertência de Carnelutti: 'A primeira condição do progresso científico é a pureza dos conceitos e a propriedade dos vocábulos.'

Pois bem, sem querer ser exagerado, mas com o desvelo que todos devemos ter para com a linguagem técnica, chamo a atenção para o fato de que o autor da presente

ação não é a 'Prefeitura Municipal' e sim o 'município' de Areado (CF, art. 1º, 3º).

Vestibularmente devem ser examinados os tópicos relativos à *inépcia* da inicial.

Primeiro, o da *ilegitimidade passiva*.

Tecnicamente, a falta de legitimação passiva não é caso de inépcia (art. 295, parágrafo único, do CPC), mas *condição da ação* (art. 3º).

O réu alega que é mero *mandatário* da União Federal (Lei nº 4.504/64, art. 6º, parágrafo único, e Decreto nº 56.792/65, art. 2º). Assim, quem deveria ter sido acionado seria a União e não ele. *Data venia*, não merece acolhida tal afirmação. Os 20% de custeio são destinados ao réu e não à União Federal (Decreto-lei nº 58/66, art. 4º), para sua 'política de desenvolvimento rural pela aplicação de critérios de regressividade' (palavras do próprio réu).

A segunda objeção de inépcia estaria na não observância ao art. 282, item III, do CPC. Ainda sem razão o alegante. A petição inicial está muito bem elaborada e se prima por clareza e ordem. Não é a simples falta de indicação de um dispositivo legal que a torna *ipso facto* 'inepta'. O que mais importa — já que *jura novit curia* — são os *fatos*. E esses estão lógica e cronologicamente articulados.

Por fim, quanto ao *modus* de se alegar a *inconstitucionalidade* do art. 85, § 3º, do CTN. Também tem o mesmo fim das argüições precedentes. O autor está argüindo, expressamente, como preliminar, a inconstitucionalidade desse dispositivo legal para, em decorrência, fazer jus à devolução das parcelas já cobradas ilegalmente.

Vencidas as três preliminares, todas a favor do autor, passemos ao mérito.

O autor entende que quando o § 1º, do art. 24, da Constituição Federal fala em 'produto' da arrecadação do IPTR, quer dizer 'totalidade'. Não permite, assim, *qualquer desconto*, mesmo ao fundamento de que é para fazer face a despesas com lançamento e arrecadação do tributo.

O réu, a seu turno, pondera que — *verbi* — 'A Constituição Fedreal não definiu se o *produto* era o *bruto* ou o *líquido*, mas a ninguém é lícito ignorar, na era tecnológica e mesmo segundo o bom senso, que *nenhuma arrecadação pode ser feita sem despesas*.'

Vamos examinar nossas leis.

Na esteira das Cartas anteriores, o art. 19 da Constituição de 1946, em seu item I, atribuía ao Estado-membro a competência de decretar imposto sobre a 'propriedade territorial, exceto a urbana'. Em 1961, com a Emenda Constitucional nº 5, a competência impositiva foi transferida aos municípios. Mais tarde, através da Emenda Constitucional nº 10 (art. 2º), a competência transmudou para a União Federal:

'Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre:

. . . . . .

VII — Propriedade territorial rural.

. . . . . .

§ 9º O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue na forma da lei, pela União aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incide a tributação.'

No ano seguinte (1965), ante a impossibilidade de a União arrecadar o imposto sobre a propriedade territorial rural, *agora de sua competência*, baixou-se o Decreto nº 56.462, de 14 de junho de 1965, no qual os municípios atuariam na 'qualidade de agentes da União' e utilizariam 'o respectivo produto como receita orçamentária'. Até aí, como se vê, o *produto* arrecadado sempre pertenceu *in integrum* ao município.

Editou-se, a seguir, a Emenda Constitucional nº 18/65. O IPTR continuou sendo da competência da União, e seu *produto*, dos municípios. Diz o seu art. 20, que faz parte do capítulo V (Das Distribuições de Receitas Tributárias):

'Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 8º, nº I:

. . . . . .

Parágrafo único. As autoridades arrecadadoras dos tributos a que se refere este artigo farão entrega aos estados e municípios das importâncias recebidas correspondentes a estes impostos, à medida que forem sendo arrecadadas, independentemente da ordem

das autoridades superiores, em prazo não maior de 30 dias, a contar da data do recolhimento dos mesmos tributos, sob pena de demissão.'

Como se pode constatar, o *produto* do imposto continuou *in totum* a pertencer ao município.

É importante, a propósito, ressaltar que o art. 24 da EC nº 18/65 diz que a lei federal poderia cometer aos estados (Distrito Federal) ou aos municípios o *encargo* de arrecadar os impostos, de competência da União. Como se vê, até aí sem qualquer novidade. Toda a quantia provinda do IPTR era destinada ao município, vez que *encargo* significa 'condição onerosa' (Laudelino Freire, in *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa.* 2. ed. J. Olympio).

Pois bem, em 25.10.66 é editado o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172). Em seu art. 29 está descrita a hipótese de incidência tributária do IPTR:

'O imposto de competência da União, sobre a propriedade territorial rural, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município.'

No § 3º do art. 85, porém, saiu o legislador de segundo grau dos lindes constitucionais:

'A lei poderá dispor que uma parcela não superior a 20% (vinte por cento), do imposto de que trata o inciso I, seja destinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação.'

O texto constitucional então vigente (1946), mesmo após sucessivos remendos, não autorizava em parte alguma tirar *parcela* de *produto* a título de custeio de despesas com lançamento e arrecadação do IPTR.

As Constituições de 67 e 69, a seu turno, não alteraram, na essência, a Carta de 46 (emendada):

Constituição de 1967:

'Art. 22. Compete à União decretar impostos sobre:

. . . . . .

III — propriedade territorial real.'

'Art. 25. Compete aos municípios decretar impostos sobre:

I — propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Pertencem aos municípios:

a) o produto da arrecadação sobre os imóveis situados em seu território.

§ 2º As autoridades arrecadadoras dos tributos a que se refere a letra *a* do parágrafo anterior farão entrega, aos municípios, das importâncias recebidas que lhes pertencerem, à medida que forem sendo arrecadadas, independentemente de ordem das autoridades superiores, em prazo não maior de 30 dias, a contar da data da arrecadação, sob pena de demissão.'

Constituição de 1969:

'Art. 21. Compete à União instituir imposto sobre:

III — propriedade territorial rural.'

'Art. 24. Compete aos municípios instituir imposto sobre:

I — propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território.

. . . . . .

§ 3º Independentemente de ordem superior, em prazo não maior de 30 dias, a contar da data da arrecadação, e sob pena de demissão, as autoridades arrecadadoras dos tributos mencionados no § 1º entregarão aos municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem sendo arrecadadas.'

A base da autonomia de qualquer pessoa, seja ela física ou constitucional, é, no fundo, de *natureza econômica.* De nada adiantaria a Constituição, como o faz em seus art. 15, dizer que 'a autonomia municipal será assegurada' pela eleição do seu Executivo e de seu Legislativo, se não lhe dá fonte própria de receita. É em virtude disso que lhe reservou, na partilha tributária, pelo menos dois impostos: o incidente sobre a terra e aquele sobre serviços. Esse, conforme definido em lei complementar. Quanto ao primeiro, o Constituinte de 67, em sua sã política agrária, buscou unifor-

mizar o imposto incidente sobre a propriedade territorial rural. Daí, então, ter, acertadamente, deferido ao município instituir imposto só sobre a propriedade predial e territorial urbana. Quanto ao imposto sobre a propriedade territorial rural, reservou à União sua instituição. Mas, *o produto*, como não poderia deixar de ser, continuou a pertencer *todo* a seu destinatário: o município.

Data venia do réu, quando diz que a Constituição não distingue se se trata de 'produto bruto' ou 'produto líquido', está com interpretação nitidamente *ad litteram*. O objetivo da Constituição, ao atribuir à União Federal a competência de instituir o IPTR, foi único e exclusivo extrafiscal. Foi o de uniformizá-lo, controlando o latifúndio improdutivo com vista à reforma agrária. O imposto arrecadado, porém, seja quem for o arrecadador, continua a pertencer ao município.

A argumentação do réu de que 'não pode haver arrecadação sem despesas' não prevalece quando se trata de entidade governamental. O município não arrecada o que é seu apenas por imposição legal. Toca ao Incra o *encargo* de arrecadar para o município *todo* o IPTR, assim, por exemplo, como cabe aos municípios o *encargo* de arrecadar o IR 'incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos, quando forem obrigados a reter o tributo' (CF, art. 24, § 2º, *in fine*).

A Constituição, caso quisesse, teria expressamente ressalvada a possibilidade de a entidade arrecadadora cobrar taxa a título de ressarcimento com a arrecadação. Como isso não foi ressalvado, não é possível que lei menor (CTN) o faça. Daí a *inconstitucionalidade* do § 3º do art. 85 do CTN.

Como ressaltou o autor, Aliomar Baleeiro, ao comentar o CTN, levantou a inconstitucionalidade do parágrafo terceiro do art. 85. 'Tudo quanto for arrecadado' — disse o saudoso ministro — pertence ao município. Ele argumenta ainda que, se o 'legislador pode deduzir discricionariamente 1/5 da arrecadação, sem cláusula constitucional permissiva, poderá deduzir 1/4, 1/3, e 2/3, anulando o que estabelece o art. 24, § 1º, da CF de 1967.'

Também Bernardo Ribeiro de Moraes, in Sistema Tributário da Constituição de 1969 (*RT* 1.973-I/288/89) endossa esse mesmo ponto de vista:

'O produto financeiro do imposto é dado aos municípios. Trata-se de importância bruta, jamais líquida (que seria *parte* do produto da arrecadação).'

Isto posto, pelas razões aduzidas, julgo parcialmente procedente a pretensão do autor. Condeno, em conseqüência, o réu a devolver-lhe — observada a prescrição qüinqüenária — as parcelas ilegalmente retidas. Juros, à taxa de 0,5 (meio por cento) ao mês, não a partir da retenção, mas da citação, vez que não se trata de mora *ex re* (CPC, art. 219).

Condeno, mais, o sucumbente a pagar 10% (dez por cento) sobre o que se apurar em liquidação de sentença, por cálculo, a título de verba de patrocínio.

PRI."

À apelação foi dado provimento por este acórdão (fls. 138-139):

"VOTO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): As preliminares não têm procedência. Reporto-me, no particular, ao decidido por esta egrégia Turma, na *AC nº 65.537-SP*.

Mérito.

O egrégio Tribunal Federal de Recursos, pelo seu Plenário, deu pela constitucionalidade dos arts. 4º, do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e 85, § 3º, do Código Tributário Nacional, diante do art. 24, § 1º, da Constituição, rejeitando, assim, a argüição de inconstitucionalidade havida na *AC nº 65.537-SP*.

No referido julgamento fiquei vencido, porque tenho como inconstitucionais os mencionados dispositivos legais, art. 4º, do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e art. 85, § 3º, do CTN, frente ao art. 24, § 1º, da Constituição. Faço anexar cópia do voto que proferi nesta egrégia Turma e no Plenário (AC nº 65.537-SP), para boa compreensão do meu pensamento.

Diante do decidido pelo Plenário, com ressalva do meu ponto de vista pessoal a respeito da matéria, dou provimento ao recurso do Incra, condenado o vencido no pagamento da honorária advocatícia de 5% (cinco por cento) do valor da causa."

O relator desse acórdão — o Sr. Ministro Carlos Mário Velloso — anexou a ele o seguinte voto que anteriormente proferira:

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): Constitucional — Tributário — Imposto Territorial Rural — CF, art. 24, § 1º, DL nº 57/66, art. 4º; CTN, art. 85, § 3º.

I — Inconstitucionalidade dos arts. 4º do DL 57/66, e 85, § 3º, do CTN, porque incompatíveis com a Constituição, art. 24, § 1º. Remessa do feito ao julgamento do Plenário (RI, art. 17, I, c.c. o art. 176). Dispensa de acórdão (RI, art. 176, § 1º).

Acolhimento da argüição de inconstitucionalidade pela Turma.

A preliminar de incompetência do Judiciário, para resolver a pendenga, não tem procedência.

Reitero, no particular, o voto que proferi na AC nº 56.047-MG; de que fui relator e na qual decidiu a antiga 3ª Turma ("Ementário", V/25):

"Constitucional — Eficácia das normas constitucionais — Questão entre entidades públicas — art. 205 da Constituição nº 7, de 1977.

I. Inaplicabilidade da norma inscrita no art. 205 da Constituição, quando as partes envolvidas na demanda não são entidades públicas de uma mesma entidade da política (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios)

Ademais, mesmo no seu campo de incidência, a norma inscrita no art. 205, da Constituição, com a redação da EC nº 7, de 1977, não é de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Ela é, sim, de eficácia limitada ou reduzida. Não produz, de logo, efeito essencial, e sua aplicabilidade é indireta, mediata e reduzida, porque dependente de normatividade ulterior.

Precedente do STF: RE nº 90.102-SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, *DJ* de 19.2.1979.

Recurso provido."

Também não tem procedência a preliminar de ilegitimidade passiva do Incra, por isso que o pedido objetiva a restituição da percentagem retida pelo Incra, referente ao ITR, retenção que foi praticada pela autarquia federal e não pela União Federal, já que ao Incra cabe lançar e arrecadar esse tributo (Decreto-lei nº 57, de 1966, art. 4º; Decreto-lei nº 1.110, de 1970, art. 2º; CTN, art. 85, § 3º). A autarquia federal, pois, é que fez a retenção atacada, não a União Federal, certo que o Incra, por ser uma autarquia federal, tem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios (Decreto-lei nº 200/67, art. 5º, I).

Somente o Incra, pois, tem legitimidade passiva *ad causam*, no caso. A União Federal é mera assistente.

As demais preliminares foram rejeitadas na sentença, com boas razões, que endosso, sem necessidade de considerações outras:

. . . . . .

"Sustenta em preliminar o réu a inépcia da inicial, porque 'todo o pedido das autoras repousa nos dois supracitados arts. 45 e 53 do Decreto federal nº 56.792, de 26 agosto de 1965, os quais foram revogados pelo art. 218 do Código Tributário Nacional', passando a matéria a ser regida pelo § 3º, do art. 85, do CTN e art. 18 do Decreto-lei nº 57/66.

A preliminar não merece prosperar, já que o pedido fundamenta-se na disposição inscrita no art. 24, § 1º, da Constituição Federal, donde decorre a inconstitucionalidade de qualquer norma que venha a contrariar referido comando e foi com fulcro nas disposições revogadas que o réu começou a proceder referidas retenções.

Por outra parte, certo é que o juiz aplica o direito ao fato, ainda que aquele não tenha sido invocado (RT nº 504/116; RTJESP n.os 43.138 e 50/289), circunstância que decorre da aplicação, não excluída pelo preceito do art. 282, III, do CPC, dos aforismos 'Da mihi factum, dabo tibi jus'

e 'Jura novit curia', conforme o anota Theotônio Negrão.

Assim, rejeito a primeira das preliminares argüídas, que vem repetida às fls. 100, item *a*.

Rejeito, outrossim, a segunda das preliminares, no que tange à ausência de pedido expresso de declaração de inconstitucionalidade dos preceitos reguladores da matéria, porquanto abriga o entendimento do réu grave equívoco, posto que o pedido inicial é claro e objetivo: querem as autoras receber do réu parcelas que entendem não poderiam ter sido descontadas do produto da arrecadação do imposto territorial rural, que lhes pertence por força de disposição constitucional, sendo inconstitucional as disposições que autorizaram-no a proceder à retenção. O pedido, pois, envolve exame prévio de questão concernente à constitucionalidade daquelas leis, a ser feito pelo Juízo, obrigando a decisão apenas as partes do processo.

É Celso Ribeiro Bastos que, em síntese perfeita, nos dá os traços diferenciadores do controle da constitucionalidade pela via de defesa e pela via de ação, ao dizer:

'O traço diferencial apartador de uma ou de outra das vias de provocação da atividade jurisdicional reside, na verdade, no fato de pela via de exceção pretender apenas o interessado ser subtraído da incidência da norma viciada, ou do ato inconstitucional. É certo que, para desobrigar aquele que invocou o supremo vício jurídico, deverão os juízes e tribunais, a que couber o julgamento do feito, pronunciarem-se sobre a alegada inconstitucionalidade. Entretanto, esta pronúncia não é feita enquanto manifestação sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito. Na via de exceção ou defesa, o que é outorgado ao interessado é obter a declaração de inconstitucionalidade somente para o efeito de eximi-lo do cumprimento da lei ou ato, produzidos em desacordo com a Lei Maior. Entretanto, este ato ou lei permanecem válidos no que se refere à sua força obrigatória com relação a terceiros.

. . . . . .

Em síntese, a via de ação tem por condão expelir do sistema a lei ou ato inconstitucionais. A via de defesa ou de exceção limita-se a subtrair algum aos efeitos de uma lei ou ato com o mesmo vício.

De resto, constata-se que os objetivos perseguidos por uma ou outra via são diferentes. A via de defesa é instrumento da garantia dos direitos subjetivos. A preocupação primeira é restabelecer a ordem jurídica ofendida, liberando alguém da sua carga ilegal, consistente na iminência de ver-se obrigado ao cumprimento de lei inconstitucional' (*Curso de direito constitucional,* Saraiva, p. 58-59).

O que querem as autoras, viu-se, é subtraírem-se aos efeitos de disposições legais que reputam inconstitucionais, recebendo parcelas que foram retidas, constituindo receita do Incra. Obviamente, se se concluir nesta ação que as leis em que se embasa o réu para proceder à retenção são inconstitucionais, deixarão elas de obrigar as partes, continuando, no entanto, obrigatórias e executórias em relação a outras municipalidades que não foram partes na lide".

. . . . . .

Mérito.

A Emenda Constitucional nº 10, de 1964, à Constituição de 1946, dispôs, no seu art. 2º:

"Art. 2º O art. 15 é acrescido do item e parágrafo seguintes:

'Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre:

. . . . . .

VIII — Propriedade territorial rural.

. . . . . .

§ 9º O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação'."

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, publicada no *DO* de 6.12.65, estabeleceu:

"Art. 8º Competem à União.

I — O imposto sobre a propriedade territorial rural;

. . . . . .

Art. 20. Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 8º, nº I;"

. . . . . .

No art. 25, a EC nº 18/65 revogou o art. 2º da EC nº 10, de 1964.

A Constituição de 1967, sem a EC nº 1, de 1969, dispôs:

"Art. 22. Compete à União decretar impostos sobre:

. . . . . .

III — propriedade territorial rural;

. . . . . .

Art. 25. . . . . .

§ 1º Pertencem aos municípios:

a) o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 22, nº III, incidente sobre os imóveis situados em seu território."

A EC nº 1, de 1969, estabeleceu:

"Art. 21. Compete à União instituir impostos sobre:

. . . . . .

III — propriedade territorial rural;

. . . . . .

Art. 24. . . . . .

§ 1º Pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território."

. . . . . .

Assim, pois, os textos, no que interessa ao caso:

EC nº 10/64, art. 2º	EC nº 18/65, art. 20, I	Const. 67, art. 25, § 1º, *a*	EC nº 1/69, art. 24, § 1º
O produto da arrecadação do ITR será entregue, na forma da lei, pela União aos municípios.	Aos municípios será distribuído o produto da arrecadação do ITR.	Pertence aos municípios o produto da arrecadação do ITR.	Pertence aos municípios o produto da arrecadação do ITR.

O Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, art. 4º, dispôs:

"Art. 4º Do produto do ITR e seus acrescidos, cabe ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) a parcela de 20% (vinte por cento) para custeio do lançamento e arrecadação."

Já o CTN, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1967, estabeleceu no seu art. 85, § 3º:

"Art. 85. Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 29;

. . . . . .

§ 3º A lei poderá dispor que uma parcela, não superior a 20% (vinte por cento), do imposto de que trata o inciso I seja destinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação."

Conforme se verifica, o Decreto-lei nº 57 de 1966, art. 4º, ao destinar ao ex-Ibra, hoje Incra, a parcela de 20% do produto do ITR e seus acrescidos, para custeio do lançamento e arrecadação, ajusta-se ao que está disposto no § 3º do art. 85, CTN. Este, todavia, pergunta-se, estaria ajustado à Constituição, artigo 24, § 1º?

Ao que penso, o § 3º do art. 85, CTN, e, conseqüentemente, o art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 1966, aplicam maus tratos na Constituição, art. 24, § 1º.

Vejamos.

As palavras costumam ter mais de um significado. Isto não só ocorre com a língua portuguesa. É que a língua viva, a língua que é falada, está em constante evolu-

ção. Se as pessoas, num determinado momento passam a utilizar uma certa palavra com um certo significado, diferente do significado anterior, e se persiste, durante largo espaço de tempo, tal uso, tem-se a consagração deste.

Vejam o que acontece com a palavra produto. Seus significados são vários. Caldas Aulete (*Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*, 2. ed. brasileira, Delta, 1964, v. 4, p. 3.274), empresta-lhe significados diversos. Mas deixa expresso, no ponto que nos interessa, que produto significa, ou quer dizer: resultado, acumulação, soma, conjunto, total.

Então, quando a Constituição estabelece que pertence ao município o produto da arrecadação do ITR, estou em que o que a Constituição deseja, no particular, que seja destinado ao município o total arrecadado a esse título.

Mas, argumenta-se: o produto, no caso, seria o total arrecadado, com abatimento das despesas efetuadas com a arrecadação.

Seria isto verdadeiro?

Penso que não.

Se fosse assim, por que, a partir da EC nº 18, de 1965, o constituinte desprezou a linguagem da EC nº 10, de 1964?

Em verdade, a EC nº 10, de 1964, ao dispor que o produto da arrecadação do ITR seria entregue, *na forma da lei*, admitiu que o legislador ordinário pudesse efetuar descontos no produto da arrecadação, a fim de remunerar os serviços da arrecadação, ou mesmo fazer frente às despesas ocorrentes com esses serviços.

A partir da EC nº 18, de 1965, art. 20, I, a Constituição, todavia, passou a dispor de outra forma: ao município será distribuído o produto da arrecadação do ITR.

Não mais ficou o legislador ordinário, no que se inclui o legislador da lei complementar, autorizado a dispor de outra forma que não aquela posta na Constituição.

Não mais poderia o legislador ordinário, portanto, desfalcar o produto da arrecadação do ITR, a qualquer título, com percentuais destinados a remunerar os serviços da arrecadação.

Isto tanto é verdade, que o Constituinte, ao dispor, em seguida, a respeito da distribuição aos municípios, do produto da arrecadação do imposto de renda, incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos, quando forem obrigados a reter o tributo, deixou expresso que essa distribuição será feita *na forma que a lei estabelecer* (art. 24, § 2º).

A Constituição, está-se a ver, tratou de forma distinta a distribuição do ITR (art. 24, § 1º) e do imposto de renda (art. 24, § 2º) aos municípios.

O saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, ao comentar o § 3º do art. 85, CTN, deixou expresso:

"Não nos parece compatível com a CF de 1967 o § 3º do art. 85 do CTN, que autoriza o legislador, naturalmente federal, a reservar 20% do imposto territorial rural para custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação. A Constituição estatui que pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 21, III, incidente sobre os imóveis situados em seu território. Tudo quanto for arrecadado. Se o legislador federal pode deduzir discricionariamente 1/5 da arrecadação, sem cláusula constitucional permissiva, poderá também deduzir 1/4, 1/3, 1/2 e 2/3, anulando o que estabelece o art. 24, § 1º, da CF de 1967" (*Direito Tributário Brasileiro*, Forense, 1970, p. 338).

Também Hely Lopes Meirelles cuidou do tema e escreveu:

"Imposto territorial rural é o que, pela Constituição da República, incide sobre a propriedade territorial rural, competindo à União a sua instituição e arrecadação (arts. 21, III, e 24, § 3º), cujo produto, entretanto, pertence aos municípios em que se situarem os imóveis rurais tributados (art. 24, § 1º). À União sequer é permitido reter, no todo ou em parte, as importâncias arrecadadas, pois a Constituição impõe diretamente às autoridades arrecadadoras que, independentemente de ordem superior e sob pena de demissão, façam a entrega dessas importâncias aos municípios a que forem devidas, no prazo máximo de 30 dias a contar da data da arrecadação (art. 24, § 3º).

Dessas disposições constitucionais resulta que à União foram atribuídos apenas o poder de legislar sobre o imposto em exame, a fim de atender aos reclamos da política agrária nacional, e o encargo administrativo de arrecadá-lo, como vem ocorrendo desde a Emenda Constitucional nº 18/65, que, pela primeira vez, retirou-o da alçada das entidades estatais menores, regra dos regimes anteriores. O produto da arrecadação foi incondicionalmente e integralmente destinado aos municípios em que se encontrem os imóveis rurais gravados (Constituição da República, art. 24, § 1º). Por essa razão, é inconstitucional o § 3º, do art. 85, do Código Tributário Nacional, que autoriza a lei federal a reservar à União até 20% do imposto arrecadado, para custeio dos serviços de lançamento e arrecadação, como inconstitucional será a lei que o fizer" (*Direito municipal brasileiro,* 1977, páginas 276-277). *Ap.* sentença do Dr. Homar Cais.

Poderia parecer estranho que a União, que tem que efetuar despesas com a arrecadação do ITR, não pudesse reservar para si um percentual do produto da arrecadação, que cobrisse, pelo menos, tais despesas.

Essa estranheza, todavia, não se justifica.

É que o ITR não pertencia à União.

Era ele estadual (Constituição de 1934, art. 8º, I, *a;* Carta Política de 1937, art. 23, I, *a;* Constituição de 1946, art. 19, I). A Emenda Constitucional nº 5, de 21 de setembro de 1961, passou-o para o município, dando nova redação ao art. 29, I, da Constituição de 1946.

A Emenda Constitucional nº 10, de 1964, denominada Emenda da Reforma Agrária, é que atribuiu o ITR à União. Fê-lo, entretanto, com intuito extrafiscal, com finalidade política, como instrumento de reforma social. Leciona, a propósito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

"... a Emenda Constitucional nº 10, de 1964 (art. 2º), retirou do município a competência para instituí-lo e regulá-lo, atribuindo-o à União. Entretanto, manteve o seu produto como inteiramente destinado ao município onde houvesse sido arrecadado. Esta solução foi confirmada pela Emenda nº 18, de 1965 (art. 8º, I, combinado com o art. 20, I), adotada pela Constituição de 1967 (art. 21, III, combinado com o art. 25, § 1º, *a)* e reiterada pela Emenda nº 1 no preceito em estudo, combinado com o art. 24, § 1º.

A passagem da competência para regular o imposto territorial rural para a alçada federal visou transformá-lo em instrumento de uma política nacional de reforma agrária. Através dele, pretende-se estimular o aproveitamento e a divisão da terra que hoje constitui latifúndio improdutivo. Para tanto, era preciso fixá-lo em bases e condições uniformes em todo o território nacional" (*Comentários à Constituição brasileira.* Saraiva, 1972. v. 1, p. 177).

Esse caráter extrafiscal do ITR, como instrumento de uma política de desenvolvimento e de reforma agrária, é assinalado, também, por Baleeiro (op. cit. p. 337) e por Fábio Fanucchi (*Curso de direito tributário brasileiro.* 3. ed. São Paulo, Ed. Rev. Trib., 1975. v. 2, p. 43-45).

Ora, se quis o Constituinte que o ITR "servisse de instrumento para a redivisão e o aproveitamento das áreas rurais" (Manoel Gonçalves Ferreira Filho. op. e loc. cit. p. 191), conseguindo, aliás, com tal modo de proceder, "vários resultados positivos", conforme lembra Fábio Fanucchi (op. e loc. cit. p. 44), mas se tal tributo constituía receita do município, natural que se sujeitasse aos ônus dessa política social, sem desfalque às combalidas receitas municipais, mesmo porque cabe à União responsabilidade e competência na formulação da política econômica e social. A redivisão da propriedade rural, com vistas à reforma agrária, é da competência exclusiva da União (CF, art. 161 e seu § 2º).

A Corte Suprema, lembra a sentença, em caso semelhante, ao interpretar o art. 23, § 8º da Constituição, editou a Súmula nº 578:

'Não podem os Estados, a título de ressarcimento de despesas, reduzir a parcela de 20% do produto da arrecadação do ICM, atribuída aos municípios pelo art. 23, § 8º, da Constituição Federal.'

Os julgados que constituem precedentes a essa súmula (Ag. 55989), *RTJ* 64/639, RE

75.042, *RTJ* 73/160, Ag. 55.288, AgRg, *RTJ* 64/97, e mais os RE n.os 82.102, Relator p/o Acórdão o Sr. Ministro Moreira Alves, *RTJ* 82/200 e 87/225, Relator o Sr. Ministro Djaci Falcão, *RTJ* 83/619) são bastante esclarecedores.

Diante do exposto, tenho como inconstitucionais os arts. 4º do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e 85, § 3º, do Código Tributário Nacional, porque incompatíveis com o art. 24, § 1º, da Constituição.

Na forma do disposto no art. 17, I, c.c. o art. 176, do Regimento Interno, proponho a remessa do feito ao julgamento do Plenário, dispensando-se a lavratura de acórdão (RI, art. 176, § 1º)."

Interposto recurso extraordinário, foi ele admitido por este despacho, de autoria do Sr. Ministro Aldir Passarinho, então vice-presidente do TFR:

"Trata-se de ação ordinária promovida por Prefeitura Municipal contra o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, pleiteando a restituição da parcela de 20% que a autarquia-ré vem retendo sobre a arrecadação do imposto territorial rural.

Assinala a autora que a Constituição Federal, em seu art. 24, § 1º, declara que 'pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III, do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território'; que o § 3º do mesmo diploma determina que a autoridade arrecadadora entregue, no prazo não maior de 30 dias da arrecadação, o produto ao município; e, que, inobstante a regra constitucional, o Incra vem descontando 20% sobre o valor total do imposto a título de 'Taxa de Serviço'.

A pretensão se baseia na inconstitucionalidade dos arts. 85, § 3º, do Código Tributário Nacional, 4º, do Decreto-lei nº 57, de 1966, que lastreiam a retenção da citada parcela.

Neste Tribunal, em grau de recurso, Turma julgadora, amparada em decisão plenária que rejeitou a inconstitucionalidade das regras em apreço, concluiu:

'Constitucional. Imposto territorial rural. Parcela de custeio retido pelo Incra. Rejeitada pelo Tribunal Pleno a argüição de inconstitucionalidade do § 3º do art. 85 do CTN, e do art. 4º do Decreto-lei nº 57/66, resta à Turma aplicar o precedente aos casos pendentes da apelação. Incidente instaurado na Ac nº 65.537, Sessão de 12 de novembro de 1981.'

Dessa decisão recorre extraordinariamente a autora, com argüição de relevância da questão federal, renovando os argumentos pela inconstitucionalidade do art. 85, § 3º, do CTN e do art. 4º, do Decreto-lei nº 57, de 1966, em face do art. 24, § 1º, da Constituição Federal.

Quando do julgamento do incidente de Argüição de Inconstitucionalidade na Apelação Cível nº 65.537-SP, por escassa maioria, o Plenário deste Tribunal decidiu, *verbis*:

'Constitucional. Imposto territorial rural. Retenção de parcela do produto arrecadado. Constitucionalidade dos dispositivos.

São constitucionais o § 3º, do art. 85, da Lei nº 5.172, de 1966 (CTN) e o art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 1966, que autorizam a dedução da parcela correspondente a 20% do produto arrecadado do ITR, em favor do Incra, para custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação.

As normas referenciadas não ofendem a texto expresso ou princípio jurídico inscrito na Lei Fundamental, mas, pelo contrário, harmonizam-se com o sistema constitucional vigorante. A exclusão pela Emenda nº 10/64 (§ 9º, do art. 15) não afetou o regime, porquanto o produto continuou a pertencer aos municípios. Demais disso, referia-se a expressão ao critério de entrega, que passou a figurar de modo direto na própria Carta Magna, sem lugar, portanto, para a ressalva.

Argüição rejeitada.'

Naquela oportunidade, aderi à corrente que entendera constitucional as regras em comento, declarando:

'Meu voto, Sr. Presidente, é acompanhando o eminente Ministro William Patterson. Entendo que os dispositivos acoimados de inconstitucionais, quais sejam o art. 4º do Decreto-lei nº 57, parágrafo único, e o art. 85, § 3º, do Código Tributário Nacional, não possuem tal eiva, nem se encontram

revogados. O que diz a Constituição, conforme seu art. 24, § 1º, é que pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, isto é, aquele sobre a propriedade territorial rural dos imóveis situados nos respectivos territórios. Os dispositivos dados como inconstitucionais dispõem que, pela prestação do serviço de arrecadação de tal tributo pela União, esta reterá 20%. Não vejo, em face disso, a pretendida incompatibilidade entre os dispositivos legais antes referidos e os preceitos constitucionais pertinentes. Não se pode exigir que a União preste serviços gratuitamente. Serviços, em qualquer âmbito, prestados por uma unidade da Federação a outra, ou pela União aos estados ou municípios poderão ser cobrados. Não se pode pretender que a União não receba a contraprestação correspondente.

A própria Lei Maior estabeleceu que o produto da arrecadação daquele imposto, que, aliás, é instituído pela União (art. 21, III), cabe aos municípios. Ora, *produto*, segundo os léxicos, é *rendimento, lucro, proveito, benefício*. Não há, na nossa Carta Política, referência a *produto total* ou *total do imposto* ou expressões outras que possam levar a que se conclua ser a arrecadação bruta destinada aos municípios, e se é certo que não se declara haver inconstitucionalidade em que o serviço de arrecadação fique afeto à União, há de compreender-se que o produto a que alude o § 1º do art. 24 do Estatuto Fundamental é o produto líquido, o rendimento líquido apurado, ou seja, o total arrecadado menos o despendido com o lançamento e arrecadação.

Não é possível discutir-se — pois a via do *writ* é inadequada para fazê-lo — se o percentual fixado de 20% pelos serviços de cobrança é exagerado ou não. O que é certo é que vem sendo admitido nos próprios votos que se têm manifestado pela inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto-lei nº 57 e do art. 85, § 3º, do Código Tributário Nacional que é cabível a lei atribuir à União Federal tal encargo. Se assim é, apenas se dá o ressarcimento pelas despesas por ela efetuadas. Impedir isso implicaria em enriquecimento sem causa por parte dos municípios, que aufeririam o total do produto da arrecadação sem ônus para eles, e em prejuízo da União.

Assim, Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro William Patterson, achando que não há inconstitucionalidade nos dispositivos em exame, nem tampouco se encontram eles revogados por qualquer lei posterior.'

Embora me tenha inclinado pela constitucionalidade dos diplomas em foco, não posso deixar de reconhecer como também judiciosas as considerações esposadas pelos ilustres julgadores que se manifestaram em sentido contrário.

A matéria é de alta indagação jurídica.

Assim, se o Regimento Interno da Corte Suprema (art. 326), por delegação constitucional, ao tratar do processamento do recurso extraordinário explicita que 'caberá ao Presidente do Tribunal de origem ... examinar ... de argüição razoável de ofensa à Constituição', e, considerando, ante as razões expendidas pela recorrente, que encontram apoio, como visto, em prestigiosas manifestações de membros deste Tribunal, há de se admitir — sem embargo do meu ponto de vista já acima expendido — como pelo menos razoável as invocadas ofensas à Constituição.

Pelo exposto, dou seguimento ao recurso.

Prossiga-se.

Quanto à argüição de relevância da questão federal, aguarde-se o decurso do prazo do inc. I do art. 329 do RISTF, para os fins ali previstos.

Publique-se" (fls. 166-169).

À fls. 205-211, assim se manifesta a Procuradoria-Geral da República, em parecer do Dr. Miguel Frauzino Pereira:

"Versa o litígio sobre a constitucionalidade do art. 85, § 3º, do Código Tributário Nacional, e art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, que tratam da retenção da parcela de 20% do imposto territorial rural, em favor do Incra, para o custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação.

Entendeu o acórdão recorrido, de acordo com o respeitável pronunciamento do Ple-

nário do eg. Tribunal de origem, em incidente de inconstitucionalidade, que aqueles dispositivos não conflitam com o art. 24, § 1º, da Constituição. Daí a irresignação extrema, com arrimo nas letras *a* e *d*, insistindo na argüição de ofensa à Lei Fundamental e invocando decisões do Pretório Excelso, quando se discutiu a partilha do ICM entre os estados e seus municípios, e que foram sumuladas no verbete 578.

Não ocorreu o dissídio jurisprudencial dada a evidente dessemelhança dos casos e dos dispositivos legais interpretados. A Súmula nº 578 resultou dos acórdãos proferidos nos Ags. n.os 55.288 e 55.989, pela eg. 1ª Turma, e no RE nº 75.042, julgado em Plenário, todos de São Paulo. Pretendia a Fazenda Estadual entregar aos municípios apenas 17 dos 20% que lhe são constitucionalmente atribuídos, ficando com a diferença a título de ressarcimento das despesas com a arrecadação do tributo. A retenção foi declarada ilegal nas instâncias ordinárias e indeferidos os recursos extraordinários do Estado, não tendo melhor sucesso os agravos interpostos.

Em um deles, apreciado na eg. 1ª Turma, afirmou o seu relator, Ministro Oswaldo Trigueiro:

'Como é evidente, a decisão recorrida não restringiu o poder do Estado, na esfera tributária. Apenas entendeu, *inter alia*, que a exigência questionada é ilegal. Com efeito — e ainda que se admita que o Estado tenha legitimidade para cobrar comissão pelo serviço que presta às municipalidades —, um dos fundamentos do acórdão é o de que nenhuma lei, federal ou estadual, autoriza a imposição em causa. Isso torna o recurso de todo inviável, dispensando a apreciação dos outros aspectos jurídicos que a controvérsia suscita' (*RTJ* 64/640).

Outro agravo foi provido para melhor exame do apelo extremo, que veio a ser julgado pelo Plenário, em 7.12.72, onde assentou o ilustre relator, Ministro Thompson Flores:

'O processamento da pretensão última convenceu-me do acerto do despacho presidencial.

Realmente.

Seriam bastantes as razões invocadas naquele decisório para arrebatar o conhecimento.

A insistência todavia do Estado agravante leva a reafirmar-se que, *peremptoriamente*, dispôs a Constituição vigente, em seu art. 23, § 8º, como já o fazia a anterior, art. 24, § 7º, que 20% do ICM, arrecadado pelo estado, integrava renda ao município. E mais, determinou a forma pela qual seriam ditas parcelas creditadas às comunas. Não admitiu que sofresse, pois, quaisquer reduções, pois eram as parcelas, 20%, não outras, maiores ou menores.

Exauri, pois, no *quantum* o mandamento constitucional quaisquer deduções.

Considerando o acórdão que esta é regra constitucional e que sobre ele não poderia prevalecer a Lei do Estado de nº 2.013/52 o qual interpretou, a toda evidência não poderia o excepcional, limitado à letra *a*, ter qualquer possibilidade de êxito, *máxime* ante os enunciados das Súmulas n.os 280 e 400, esta no que tange à *razoabilidade* da interpretação da Constituição, a qual *in casu* antes de ser afrontada teve do aresto pontual aplicação' (*RTJ* 73/162-3).

Finalmente, no RE nº 82.102, foi discutido se a parcela do ICM, destinada aos municípios, compreendia as multas moratórias, cobradas pelos estados, pelo não recolhimento do tributo na época devida. Em seu voto, disse o relator, o ilustre Ministro Moreira Alves:

'A multa moratória é acessório do imposto. O Estado faz jus a ela, não porque com ela se vá ressarcir o que paga a seus agentes fiscais, mas porque tem direito a receber o valor do imposto na época própria. Por isso mesmo é ela devida ainda que não haja atividade fiscal alguma do Estado, como ocorre no recolhimento espontâneo, pelo contribuinte, do tributo atrasado. Ela se integra ao crédito tributário, pelo princípio de que o acessório segue a sorte do principal.

Por tudo isso, entendo que a Emenda Constitucional nº 1/1969, em seu art. 23, § 8º, visou a estabelecer, apenas, um sistema de partilha, cujo objeto abrange não só o valor do imposto *stricto sensu*, mas de

todas as parcelas que se lhe agregam como acessórias, e a que teriam direito estados ou municípios, se fizessem a arrecadação exclusivamente para si. O valor considerado por esse dispositivo é o valor total do crédito tributário (imposto e acessórios), ou seja, todo o valor que é recebido pelo estado com o imposto e em virtude dele. Não pode ser retirado, a título de ressarcimento de despesas com a atividade arrecadadora, que inclui, na sua complexidade, a fiscalização.

Dentre as parcelas que são arrecadadas com o imposto e em virtude dele está, inequivocamente, a multa decorrente da impontualidade — confessada ou descoberta — do contribuinte' (*RTJ* 82/205).

Não ocorreu, portanto, qualquer divergência de interpretação da mesma lei federal ou do mesmo tema. No caso do ICM, a Constituição estabelece um sistema de partilha do tributo entre o estado e os municípios, fixando o *quantum* de cada um; mas, o Estado de São Paulo editara lei reduzindo a parcela de seus municípios. Na espécie em exame, a dedução funda-se em lei federal ordinária, autorizada por lei complementar.

Argúi, ainda, a recorrente a inconstitucionalidade desses diplomas legais, sustentando que o Código Tributário Nacional não é lei complementar e, tal como o Decreto-lei nº 57/66, editados como foram no regime da Constituição de 1946, estaria revogado pela Carta de 1967 e Emenda Constitucional nº 1/69.

A Constituição de 1946 determinava, em seu art. 15, § 9º, que o produto da arrecadação do imposto territorial rural seria 'entregue na forma da lei', pela União, aos municípios onde estivessem localizados os imóveis sobre os quais incidisse a tributação. Esse dispositivo resultou da Emenda nº 10/64, que pretendeu dar impulso à reforma agrária no País. A Emenda nº 18/65 que cuidou da reforma tributária, mandou distribuir o imposto aos municípios, sem dizer 'na forma da lei', mas o art. 85, § 3º, do Código Tributário Nacional estabeleceu em 1966:

'A lei poderá dispor que uma parcela, não superior a 20% (vinte por cento) do imposto de que trata o inciso I, seja destinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação.'

Editou-se, então, o Decreto-lei nº 57, em 18 de novembro de 1966, que dispôs em seu art. 4º:

'Do produto do ITR e seus acrescidos, cabe ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) a parcela de 20% (vinte por cento) para custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação.'

As Constituições posteriores (1967 e 1969) limitaram-se a dizer que *pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto territorial rural, incidente sobre os imóveis situados em seu território*. A circunstância de não haver sido adotada a redação da Emenda nº 10/64 tornaria o art. 85, § 3º do CTN, conflitante com o art. 24, § 1º da Constituição? Entendemos que não.

Não se questiona mais a qualidade de lei complementar do Código Tributário Nacional, reconhecida inúmeras vezes pelo Pretório Excelso. Sem razão, pois, a recorrente quanto a este ponto.

Ao falar apenas em *produto* — que é receita, resultado quantia recebida — a Constituição não explicitou fosse *integral*, admitindo a interpretação de que possa ser *bruto* ou *líquido*. *Produto bruto* e *produto líquido* são expressões técnicas, utilizadas na linguagem financeira e econômica. Os textos constitucionais são redigidos em linguagem técnica e não cabe ao intérprete distinguir onde a lei não distinguiu. No caso, poderia ter feito a distinção, mas o legislador constituinte não o quis. Daí não haver qualquer impedimento que a lei complementar venha a fazê-lo, em razão de sua própria finalidade de completar a Constituição.

Não é demais repetir que, no caso do ICM, há uma partilha, com valores determinados. O imposto é estadual e os municípios recebem, apenas, um quinto dele, sendo justo que os estados suportem o encargo de sua cobrança e arrecadação, pois ficam com a maior parte. O imposto territorial rural, que já pertenceu aos estados,

foi atribuído à União, para ser utilizado como um dos instrumentos da reforma agrária, em consonância com a competência definida no art. 161 da Constituição. Não é, porém, partilhado com a entidade tributante, pertence só aos municípios. Razoável, portanto, a interpretação que permita o ressarcimento das despesas com o seu lançamento e arrecadação.

Nestas condições, opinamos não seja conhecido o recurso, de acordo com as Súmulas n.os 291 e 400."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator): 1. A questão constitucional discutida se cinge a fixar o sentido da expressão "produto da arrecadação do imposto", empregada, com referência ao imposto sobre a propriedade territorial rural, pelo art. 20, I, da Emenda Constitucional nº 18/65, e repetida pelo § 1º do art. 25 da Constituição de 1967 e pelo § 1º do art. 24 da Emenda Constitucional nº 1/69.

O acórdão recorrido — jungido que estava à decisão, por escassa maioria de votos, do Plenário do TFR — entende que essa expressão significa o produto líquido da arrecadação do imposto (o bruto menos as despesas com o custeio dos serviços de lançamento e de arrecadação), ao passo que a recorrente sustenta que ela se refere ao produto bruto daquela arrecadação.

2. Questão semelhante à presente já foi decidida por esta Corte, dando margem à Súmula nº 578, que reza:

"Não podem os estados, a título de ressarcimento de despesas, reduzir a parcela de 20% do produto da arrecadação do ICM, atribuída aos municípios pelo art. 23, § 8º, da Constituição Federal."

Também nesse texto constitucional — o § 8º do art. 23 da Emenda Constitucional nº 1/69 — se encontra a mesma expressão "produto da arrecadação do imposto", *verbis:*

"Do *produto da arrecadação do imposto* mencionado no item II, oitenta por cento constituirão receita dos estados, e vinte por cento, dos municípios."

Duas tentativas diversas se fizeram contra os municípios para reduzir-lhes a quota, a que têm direito, do produto da arrecadação do imposto aludido — o ICM — e, em ambas, esta Corte afirmou que a expressão em causa significava *produto bruto,* não se admitindo o abatimento de qualquer importância a título de ressarcimento de despesas de arrecadação.

A primeira dessas tentativas visava, exatamente, a dar a essa expressão o sentido de "produto líquido", excluído, assim, do produto bruto o montante das despesas de arrecadação feitas pelo estado-membro. Esta Corte — reafirmando entendimentos anteriores (AgRg nº 55.989, relator o Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro; e RE nº 75.042, relator o Sr. Ministro Thompson Flores) — declarou inconstitucionais, ao julgar o RE nº 87.225, o art. 10 do Decreto-lei federal nº 1.216, de 9 de maio de 1972, e o § 2º do art. 98 da Lei nº 440, de 24 de setembro de 1974, do estado de São Paulo, os quais permitiam essa dedução. O relator do acórdão prolatado, por unanimidade, nesse RE nº 87.225 (*RTJ* 83/619 e segs.), o Sr. Ministro Djaci Falcão, assim resumiu, na ementa, o entendimento deste Tribunal:

"ICM. Não guarda legitimidade em face da Constituição Federal a dedução de qualquer parcela da quota de 20% do ICM, reservado aos municípios pelo § 8º, do art. 23, do mencionado diploma. Trata-se de parcela que configura receita do município, não sujeita a desconto, a título de ressarcimento das despesas de arrecadação, pelo estado-membro. Súmula nº 578.

. . . . . ."

A segunda dessas tentativas teve por mira retirar dos municípios a multa por infração, sob o fundamento de que se tratava de acessório proveniente de atividade exclusiva dos agentes da arrecadação, e, portanto, dos estados-membros. Este Tribunal a repeliu, em acórdão prolatado no RE nº 82.102 (*RTJ 82/200* e segs.), de que fui o relator, e em cuja ementa sintetizei, assim, o teor do julgado:

"A Emenda Constitucional nº 1/1969, em seu art. 23, § 8º, visou a estabelecer, apenas, um sistema de partilha, cujo objeto abrange não só o valor do imposto *stricto sensu*, mas também de todas as parcelas que se lhe agregam como acessórias, e a que teriam direito estados ou municípios, se fizessem a arrecadação exclusivamente para si. O valor considerado por esse dispositivo é o valor total do crédito tributário (imposto e acessórios), ou seja, todo o valor que é recebido pelo estado com o imposto e em virtude dele. Nada pode ser retirado, a título de ressarcimento de despesas com a atividade arrecadadora, que inclui, em sua complexidade, a fiscalização."

3. É certo que, no caso presente, se pretende — como o faz o parecer da Procuradoria-Geral da República — que haveria uma diferença fundamental: a de que, ao invés de se tratar de partilha do produto da arrecadação, a partilha em que o arrecadador tem a parcela maior, sendo, por isso, justo que fique com o ônus das despesas da arrecadação, em se tratando do imposto sobre propriedade territorial rural, o arrecadador — que é a União — não recebe qualquer parcela do produto da arrecadação, que se destina exclusivamente aos municípios. A não se admitir a dedução das despesas de arrecadação, haveria como que enriquecimento sem causa em favor das municipalidades e em detrimento da União Federal.

Essa argumentação, com a devida vênia, não procede.

Observo, inicialmente, que ela seria aplicável, também, nos casos de partilha, como os do ICM. Com efeito, se a Constituição Federal, nessas hipóteses, estabelece percentuais fixos — 20% para os municípios e 80% para a União Federal — sem esclarecer a qual dos beneficiários da partilha caberá o ônus da arrecadação, a solução justa e impeditiva de enriquecimento sem causa seria a de essas despesas serem partilhadas, na mesma proporção, entre os municípios e os estados.

Esta Corte, porém, assim não decidiu — e o fez acertadamente — porque, em casos dessa natureza, não estão em causa critérios de justiça ou de equilíbrio patrimonial, mas, sim, razões de natureza política, financeira ou não, que inspiraram a atribuição da competência instituidora e arrecadadora de tais impostos aos estados-membros, no caso do ICM. Por isso é que o eminente Ministro Djaci Falcão, depois de, em seu voto, no RE nº 87.225, transcrever o aresto então recorrido — do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo — que se baseava em afirmações doutrinárias deste teor:

"... sua arrecadação atribuída a uma única entidade, por motivo de economia administrativa, não pertencem integralmente ao arrecadador em momento algum. Ao ser instituído e arrecadado o tributo já pertence a mais de uma pessoa, na proporção constitucionalmente fixada. A comodidade administrativa e a conveniência política ditaram a unificação da arrecadação e não têm a virtude de converter mais impostos em exclusivos do arrecadador"; e

"... apenas formalmente, por motivo de conveniência política e administrativa, o estado é o arrecadador, sem que jamais tenha disponibilidade da parcela municipal do produto", não hesitou em considerá-lo "incensurável", e ainda os reforçou com esta observação de Aliomar Baleeiro:

"... a participação em 20% do ICM não representa magnificência ou esmola do estado ao município, mas num cálculo econômico, financeiro e político, enfim, a contrapartida do que o legislador constituinte retirou das prefeituras e transferiu para os cofres estaduais no pressuposto de que iria construir um melhor sistema de discriminação de rendas entre os governos federal, estadual e municipal."

Ora, no caso presente, é uníssono o entendimento de que a competência de instituir e arrecadar o imposto sobre propriedade territorial rural, a qual tinha sido atribuída ao município pela Emenda Constitucional nº 5/61, lhe foi retirada em favor da União Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 10/64, por motivo eminentemente extrafiscal: a de permitir que esse imposto servisse de instrumento de política agrária em termos nacionais.

Esclarecedor, o histórico desse imposto traçado por Ribeiro de Morais (*Sistema Tributário da Constituição de 1969, Curso de direito tributário,* São Paulo, 1973, v. 1, p. 285-286):

"O imposto que grava a propriedade territorial rural não é novo. Veiga Filho lembra que 'desde 1808 tem-se pretendido criar o imposto territorial no Brasil'. Durante o Império esse imposto foi lembrado, proposto e discutido. A Comissão que deu parecer sobre a proposta orçamentária para 1833 desejava a cobrança do referido tributo, embora tal idéia não tivesse sido concretizada.

Proclamada a República, a Constituição Federal de 1891 declarou ser de competência exclusiva dos estados decretar imposto 'sobre imóveis rurais e urbanos' (art. 9º, § 2º), sem impedir, todavia, que o referido tributo fosse redistribuído aos municípios. Com fulcro em tal preceito constitucional, alguns estados-membros passaram a legislar sobre o tributo. Em 1904 já o estado de São Paulo criou seu 'imposto territorial', onerando inclusive as propriedades rurais. O exemplo foi seguido por outros estados-membros.

As Constituições Federais de 1934 (art. 8º, nº I, *a*), de 1937 (art. 23, nº I, *a*) e de 1946 (art. 19, nº I) deixaram o referido imposto sob competência dos estados-membros.

A Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, ao alterar a Constituição Federal de 1946, outorgou aos municípios o 'imposto territorial rural', dando-lhes competência para tributar a 'propriedade predial', bem como a 'propriedade territorial urbana e rural'. Em relação ao imposto territorial rural, a nova disposição constitucional transformou as duas dezenas de impostos estaduais em mais de três mil tributos municipais, cada qual inexpressivo ou inadequado à exigida planificação de conjunto, ou melhor, ao problema agrário brasileiro. Daí esse imposto ter durado apenas três anos em mãos de governos locais.

Após a Revolução de março de 1964, no programa de ação econômica do Governo já estava prevista a passagem, mediante reforma constitucional, do imposto sobre a propriedade territorial rural para a União, 'de modo a estimular coordenadamente o melhor aproveitamento da terra e a penalizar as propriedades improdutivas'. As preocupações extrafiscais do imposto preocupavam o Governo, o qual não via com bons olhos a legislação municipal pertinente, sem atenção alguma para a unidade ou um plano nacional.

Antes mesmo de ser adotada a nova discriminação constitucional de rendas, a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, transferiu o imposto territorial rural da órbita municipal para a competência da União, muito embora o produto da respectiva arrecadação continuasse a ser das comunas (art. 2º) onde estejam localizados os imóveis tributados. A finalidade de tal Emenda Constitucional, sem dúvida, foi a de permitir que o aludido imposto servisse de instrumento de reforma agrária, somente concebível em bases nacionais. A reforma agrária em nosso País era obra que reclamara urgentes medidas governamentais.

A Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, ao fazer nova discriminação de rendas tributárias, manteve a atribuição do imposto ao Governo central (art. 8º, nº I), possibilitando, assim, seu aproveitamento extrafiscal, na adoção de proveitosa e firme política agrária, de marcante objetivo social. A Constituição do Brasil de 1967 (art. 22, nº III) e a Constituição da República de 1969 (art. 21, nº III) conservaram a competência tributária da União."

Não foi, portanto, razão de natureza fiscal que determinou essa alteração, mas, sim, *extrafiscal*.

E o imposto sobre propriedade territorial rural serve como instrumento de atuação político-econômico da União Federal na implantação da reforma agrária em termos nacionais, mediante a diferenciação de alíquotas em razão da produtividade dos imóveis rurais, a concessão de isenções, o estabelecimento de hipóteses de não-incidência e, até, facilidades de pagamento. Providências essas que, à medida que se vá implantando a reforma agrária, irão, sem dúvida, reduzindo o produto da arrecadação do tributo,

pelo aumento crescente dos imóveis favorecidos pelos benefícios fiscais.

Por outro lado, se a concessão desses benefícios fiscais vai emagrecendo paulatinamente a já raquítica participação do município na distribuição dos tributos, a União Federal, em contrapartida, à proporção que a reforma agrária se vai implantando, se vê favorecida com o aumento da arrecadação do imposto de renda, que cresce na razão direta do acréscimo da produtividade dos imóveis rurais.

Não tem sentido, portanto, que se alegue que a União Federal, que é favorecida, inclusive financeiramente, com a competência para instituir o imposto sobre a propriedade territorial rural, a fim de utilizá-lo com a finalidade extrafiscal de política agrária em todo o território nacional, não deva arcar com o ônus daí adveniente, porque haveria, dessa forma, enriquecimento sem causa sem favor dos municípios. O que há, em verdade, é um pálido arremedo de compensação aos municípios pelos ônus que a utilização extrafiscal desse imposto lhes acarreta pelos benefícios fiscais que não eles, mas ela — e para a consecução não de objetivos diretos deles mas dela — concede.

Se a Constituição não subtraiu dos municípios a competência para instituir e arrecadar o imposto sobre a propriedade territorial rural senão pela necessidade de propiciar à União instrumento extrafiscal para o estabelecimento de política agrária nacional, sem os percalços que poderiam advir para a própria União Federal da atuação, nesse terreno, das municipalidades, e se não estabeleceu em favor daquela, de modo expresso, a possibilidade de retirar, a que título fosse, qualquer parcela do produto da arrecadação desse tributo, mas, ao contrário — a partir da Constituição de 1967 —, enfatizou que ele *pertencia* aos municípios, há que se entender que o ônus da arrecadação seja arcado pela beneficiária direta e indireta da restrição constitucional à competência tributária das municipalidades.

O que não tem cabimento é que, diante dos termos irrestritos da Constituição, se outorgue à União Federal, por via de interpretação restritiva do vocábulo *produto*, competência de fixar percentagem de retenção que não representa sequer o valor real das despesas de arrecadação, mas, sim, o que ela presume que dele se aproxime. É procedente a observação de Baleeiro (*Direito tributário brasileiro*, 10. ed. p. 382, Rio de Janeiro, 1981):

"Não nos parece compatível com a CF de 1969 o § 3º do art. 85 do CTN que autoriza o legislador, naturalmente federal, a reservar 20% do imposto territorial rural para custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação. A Constituição estatui que pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 21, III, incidente sobre os imóveis situados em seu território. Tudo quanto for arrecadado. Se o legislador federal pode deduzir discricionariamente 1/5 da arrecadação, sem cláusula constitucional permissiva, poderá também deduzir 1/4, 1/3, 1/2 e 2/3, anulando o que estabelece o art. 24, § 1º, da CF de 1967."

4. Por tudo isso, não tenho dúvida em considerar correta a orientação já delineada na doutrina, a começar de Baleeiro, e representada hoje por autores outros como Hely Lopes Meirelles e Ribeiro de Morais.

De Hely Lopes Meirelles (*Direito municipal brasileiro*, 3. ed., p. 277) são estas palavras:

"Dessas disposições constitucionais resulta que à União foram atribuídos apenas o poder de legislar sobre o imposto em exame, a fim de atender aos reclamos da política agrária nacional, e o encargo administrativo de arrecadá-lo, como vem ocorrendo desde a Emenda Constitucional nº 18/65, que, pela primeira vez, retirou-o da alçada das entidades estatais menores, regra dos regimes anteriores. O produto da arrecadação foi, *incondicionalmente*, destinado aos municípios em que se encontrem os imóveis rurais gravados (Constituição da República, art. 24, § 1º). Por essa razão, é inconstitucional o § 3º do art. 85 do Código Tributário Nacional, que autoriza a lei federal a reservar à União até 20% do imposto arrecadado, para custeio dos serviços de lançamento e arrecadação, como inconstitucional será a lei que o fizer."

E Ribeiro de Morais (op. cit. p. 288-289) salienta:

"Confere-se à União apenas poder fiscal de legislar e arrecadar o imposto sobre a propriedade territorial rural. Segundo a Constituição da República, 'pertence aos municípios o produto da arrecadação' do referido imposto incidente sobre os imóveis situados em seu território (art. 24, § 1º). O produto financeiro do imposto é dado aos municípios. Trata-se de importância bruta, jamais líquida (que seria *parte* do produto da arrecadação).

. . . . . .

A Emenda Constitucional nº 18, de 1965, manteve o princípio (art. 20, nº I). Suas razões estão claramente expostas nas palavras do relator-geral da Comissão: 'Na realidade, o que se confere à União é apenas o poder de legislar sobre o imposto territorial rural, para assegurar-lhe a uniformidade em todo o território nacional, e a função administrativa de arrecadá-lo. O produto financeiro do tributo é, entretanto, devolvido aos municípios.' O que se desejou dar à União foi apenas poder de legislar, objetivando uma política fiscal e extrafiscal mais unitária. (...) As comunas recebem, da União, toda arrecadação auferida dentro do respectivo território. Nada deve ficar com o Governo central."

5. Em face do exposto, e considerando que, pelo menos a partir da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, é inequívoco que a União Federal não pode arrogar-se competência para estabelecer qualquer quota de retenção do imposto sobre a propriedade territorial rural, conheço do presente recurso e lhe dou provimento para restabelecer a sentença de primeiro grau, e declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e do § 3º do art. 85 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e que entrou em vigor a 1º de janeiro de 1967).

VOTO

O Sr. Ministro Alfredo Buzaid: Senhor Presidente, acompanhei o voto do eminente Relator com a maior atenção e tenho a louvar a sua erudição e o seu brilho.

Em realidade, a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, transferiu o imposto territorial rural da competência do município para a da União, estabelecendo, no art. 15, § 9º, que:

"O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação."

Essa norma constitucional inseriu, pois, a cláusula "na forma da lei". Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, eliminando a expressão "na forma da lei", introduziu importante inovação:

"Art. 20. Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 8º, nº I;

. . . . . .

Parágrafo único. As autoridades arrecadadoras dos tributos a que se refere este artigo farão entrega aos estados e municípios das importâncias recebidas correspondentes a estes impostos, à medida que forem sendo arrecadadas, independentemente da ordem das autoridades superiores, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data do recebimento dos mesmos tributos, sob pena de demissão."

Essa norma é reproduzida na Constituição de 1967 (art. 25, § 1º) e na Emenda Constitucional nº 1 (art. 24, § 1º). Esta última norma pôs termo definitivamente a qualquer dúvida, ao dizer:

"Art. 24. Compete aos municípios instituir impostos sobre:

§ 1º Pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território."

Esta orientação de política legislativa teve por escopo atentar para o programa da reforma agrária encetado pela União e a cargo do Incra.

Sobrevieram, entretanto, dois documentos legais. O primeiro, o Código Tributário Na-

cional, Lei nº 5.172, cujo art. 85, § 3º, diz que:

"A lei poderá dispor que uma parcela, não superior a 20% (vinte por cento) do imposto de que trata o inciso I, seja destinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação."

Em seguida, vem o Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, que fixa em 20% essa parcela. Essas duas normas legais ofenderam a norma constitucional estabelecida na Emenda Constitucional nº 18.

A doutrina nacional, já lembrada pelo eminente Relator, é unânime em considerar inconstitucional as duas normas em que se funda a União, através do Incra, para reter o referido imposto (Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro.* 4. ed., Ed. Rev. dos Tribunais, 1981, p. 203-204; Aliomar Baleeiro, *Direito tributário brasileiro,* 10. ed., Forense, p. 382). Diz-se que uma norma é inconstitucional quando ela, no todo ou em parte, ofende a Constituição. A ofensa resulta de simples inconciliabilidade com a Constituição. Ela é direta quando viola o direito expresso, e indireta quando viola o espírito ou o sistema da Constituição. A autoridade da lei está, pois, condicionada à observância dos preceitos legais.

Concluindo essa ordem de considerações, tenho para mim que a ação deve ser julgada procedente.

EXTRATO DA ATA

RE nº 97.316-8 — MG — Rel. Min. Moreira Alves. Recte.: Prefeitura Municipal de Areado (Adv.: Yor Queiroz Júnior). Recdo.: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra (Advs.: Maria Lúcia Torquato da Silva e outros).

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, depois dos votos dos Ministros Relator, Oscar Corrêa e Alfredo Buzaid, conhecendo e dando provimento ao recurso e declarando a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e do § 3º do art. 85, do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que entrou em vigor a 1º de janeiro de 1967). Falaram: pela Recte. o Dr. Yor Queiroz Júnior e pelo Recdo. o Dr. Agnaldo Jurandyr Silva. Plenário, 22.9.82.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra, vice-presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Xavier de Albuquerque, presidente, e Aldir Passarinho.

Procurador-Geral da República, substituto, o Prof. Francisco de Assis Toledo.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Néri da Silveira: O imposto sobre a terra no Brasil, já antes da Independência se cogitava de instituí-lo como tributo nacional, no dizer de Aliomar Baleeiro. Na quadra imperial, alguns projetos, a esse propósito, não lograram sucesso. Nesse sentido, Pontes de Miranda observou: "O unitarismo do Império levou à anarquia tributária, pela indiscriminação dos tributos. As Leis de 24 de outubro de 1832; nº 58, de 8 de outubro de 1833, e nº 99, de 31 de outubro de 1835, atenuaram a dificuldade, a que poderia não ter resistido o Império, se tais passos não tivessem sido dados" (in Comentários à Constituição de 1967, tomo II, p. 453-454).

Ruy Cirne Lima, acerca desse imposto, anotou, em parecer de 16.3.1960: "A finalidade de tributo dessa natureza pode, de outro lado, abranger, além do interesse fiscal, o propósito de promover mais ampla e mais justa distribuição da propriedade rural. O imposto territorial é, de resto, alhures e entre nós, tradicionalmente, indicado como adaptável, de modo particular, aos desígnios das reformas sociais com esse endereço (Tavares Bastos, A Província, 2. ed., São Paulo, 1937, p. 328; Veiga Filho, Manual da ciência das finanças, São Paulo, 1923, § 72, p. 162 e 163; etc.)" (apud *Pareceres — Direito público,* Ed. Sulina, 1963, p. 75).

Com a República, conferiu-se competência exclusiva aos estados para decretar impos-

tos "sobre imóveis rurais e urbanos" (art. 9º, § 2º, da Constituição de 1891). Segundo Aurelino Leal, "está incluído aí o imposto territorial propriamente dito, que muitos aconselham" (...). Foram, então, Rio de Janeiro, Minas Gerais e o Rio Grande do Sul os primeiros estados, após anos já decorridos, que disciplinaram o referido imposto, sendo o primeiro pela Lei nº 395, de 18 de dezembro de 1898; o segundo, pela Lei nº 271, de 1º de setembro de 1899, enquanto o último pela Lei nº 42, de 25 de novembro de 1902. A seguir, São Paulo, em 1904, criou seu "imposto territorial", gravando, inclusive, suas propriedades rurais. Assim prosseguiu com as Constituições de 1934 (art. 8º, I, alínea *a*); 1937 (art. 23, I, alínea *a*); 1946 (art. 19, I).

Foi com o advento da Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, à Carta de 1946, ao estatuir nova discriminação de rendas em favor dos municípios, que o imposto territorial rural passou da órbita de competência dos estados para a dos municípios.

Como anota Carlos R. Mignone, "a atribuição do ITR aos estados quase nada representou na receita dos mesmos, principalmente porque não existia o cadastro dos imóveis rurais e, também, por aceitar-se o valor histórico da propriedade como do cálculo do imposto (embora as informações do cadastro bancário fossem mais reais), além da já esperada influência de fatores políticos na elaboração e arrecadação do tributo" (in A tributação da terra e A reforma agrária, apud *Arquivos do Ministério da Justiça*, nº 140, p. 111, 1976). Não se alterou a situação, com a transferência aos municípios, pois, no dizer do citado Mignone, continuou, "não obstante, a ausência de infra-estrutura técnica para seu lançamento e arrecadação e, naturalmente, o suporte político para sua manutenção e aperfeiçoamento" (op. cit., p. 111).

Nessa linha, sobre o imposto territorial rural, escreveu Fábio Fanucchi:

"Na verdade, foi este um dos tributos que maiores investidas sofreu por parte dos contribuintes e dos que menores resultados positivos proporcionou às entidades arrecadadoras até hoje.

Quando pertencia à esfera estadual, havia um desaparelhamento que nunca permitiu sua cobrança de molde satisfatório. Ocorria (pelo menos nas regiões que conhecemos) que o estado atribuía valor único às terras de uma região, sem minuciar condições locais que pudessem determinar (como efetivamente determinavam), maior ou menor valia daquelas. Por uma solução simplista, calcado já em bases ínfimas, o estado estabelecia uma média do valor das terras da região e aí baseava a cobrança do imposto.

Sofrendo ainda muito mais as pressões locais, visto estar em ligação mais estreita com os contribuintes, seus munícipes, aos governos municipais faltou a coragem para se afastar muito do valor da terra atribuído pelo estado, enquanto foi da competência deste a cobrança do tributo. Aí continuou a não ser o que devia, o resultado da arrecadação do imposto" (in *Reforma Constitucional Tributária*, 1966, p. 47).

Em 1964, com a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro, à Constituição de 1946, alterando-se a redação do art. 15, da Carta de 18 de setembro, incluído foi o inciso VII, que transferiu à União a competência para decretar imposto sobre "propriedade territorial rural", estipulando-se, todavia, no § 9º desse artigo, *verbis:*

"§ 9º O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação."

Na Mensagem de 26.10.1964, do Presidente Castelo Branco ao Congresso Nacional, onde tomou o número 33, de 1964, era proposta a competência dos estados para decretar e coletar o imposto territorial rural, "reservando-se à União a expedição de normas gerais, critérios, limites de incidência e condições de isenção e cobrança". Previa-se, nesse documento, que os estados baixariam normas necessárias para a execução desse encargo, asseguradas as normas gerais e diretrizes da lei federal. Do produto da arrecadação, reservariam os estados para si

20%, entregando aos municípios 80% da arrecadação relativa aos imóveis neles situados. Definindo-se, outrossim, o objetivo do ITR, como instrumento fiscal, consta da aludida Mensagem: "Concentra, assim, o projeto o imposto territorial rural como um instrumento para a implantação da reforma agrária, mas deixa nas mãos do estado o dever de arrecadá-lo, beneficiando-se com parcela da arrecadação e transferindo para os municípios a maior parte desta, numa justa partilha de rendas. Serve assim o tributo a uma dupla função: constituir-se em instrumento de uma política econômica de interesse nacional, solidarizando os estados com sua execução, fornecer a estes e aos municípios recursos de natureza fiscal."

O texto original do projeto foi, todavia, alterado, "passando a competência para a decretação e arrecadação para a União", por intermédio do extinto Ibra — Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

Aplaudindo a modificação oriunda da Emenda nº 10, Fábio Fanucchi observou (op. cit. p. 47-48):

"Sentiu-se, realmente, um sentido de libertação do vício de origem, quando o imposto foi transferido, finalmente, para a União, mormente quando se teve em vista usá-lo como instrumento de política agrária.

Temos que concordar com a existência de uma nova mentalidade, quando analisamos o atual critério usado para o estabelecimento do valor da terra. Em vez de um valor básico estabelecido definitivamente pela entidade arrecadadora, sobre o qual se efetuará a cobrança do tributo, dá-se ao proprietário da terra a obrigação de declarar o valor dela, visando não só a efeitos tributários como, também, a uma avaliação para efeito de desapropriação. Assim é que a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), ao mesmo tempo que, no art. 48, §§ 2º e 3º, declara ser obrigação do proprietário rural a declaração de propriedade, incluindo seu valor para efeito de organização do cadastro geral das propriedades rurais; e, no art. 50, determina que o valor básico do imposto será estabelecido pela aplicação de uma alíquota sobre o valor real da terra nua declarada pelo proprietário ou do resultante de avaliação cadastral; no art. 19, § 2º, *a*, informa que, para a fixação da justa indenização, levar-se-á em conta, entre outros elementos, o valor declarado do imóvel, para efeito do imposto territorial rural."

Sinalou, nesse sentido, a seu turno, Aliomar Baleeiro que "o objetivo dessa Emenda consistiu em armar a União de potente instrumento de política fiscal para a reforma agrária e combate aos latifúndios improdutivos" (in *Direito tributário brasileiro,* 10. ed. p. 146).

Também Pontes de Miranda escreveu:

"Após a I Guerra Mundial, a economia da Europa teve de abrir largo espaço para os impostos territoriais, como instrumento mesmo de transformação social da economia; e é interessante observar-se que a Constituição de 1934 e as duas que se lhe seguiram o hajam entregue aos estados-membros e aos municípios, pondo-lhes à disposição excelente meio técnico. O caminho que tomou a Constituição de 1967, arts. 22, III, e 25, I, foi o mais acertado. A União é que tem meios e poderes para a concepção do imposto territorial rural. Onde há a urbe, o município, a comuna, é que há de informar-se, conceber e decretar o imposto" (apud *Comentários à Constituição de 1967*, tomo II, p. 452-453).

Poucos dias após o advento da Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, sobreveio, efetivamente, a Lei nº 4.504, de 30.11.1964 (Estatuto da Terra), que, em seus arts. 48 a 52, estabeleceu os critérios e bases para a arrecadação do imposto territorial rural, sendo a matéria, outrossim, regulamentada pelo Decreto nº 56.792, de 26 de agosto de 1965, cujo art. 45 dispôs:

"Art. 45. O Ibra cobrar-se-á dos serviços de emissão dos Avisos de Lançamento e de cobrança normal do ITR, descontando, do produto arrecadado, uma taxa de serviços, fixada no convênio celebrado com cada município, em função dos serviços que a este couberem, com base em convênio, nun-

ca superior a vinte por cento da referida arrecadação."

Na integração do sistema de normas, que se foi constituindo sobre o ITR, ganha especial relevo a edição da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que, em seu art. 1º, estabeleceu, *verbis:*

"Art. 1º O sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria, e é regido pelo disposto nesta Emenda, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em lei federal, estadual ou municipal."

De outra parte, em seu art. 25, revogou esse novo instrumento constitucional, de explícito, dentre outros, os arts. 15 e seus parágrafos, 16, 17, 19 e parágrafos, todos da Constituição de 1946, bem assim a Emenda Constitucional nº 5 e os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964.

Definiu-se, dessarte, na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, nova disciplina da matéria em exame. Estabeleceu-se, em seu art. 8º, competir à União o imposto sobre a propriedade territorial rural e, no capítulo V, acerca "Das distribuições de receitas tributárias", inseriu-se a norma do art. 20, I, *verbis:*

"Art. 20. Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 8º, número I", preceituando, outrossim, o parágrafo único dessa norma maior que "as autoridades arrecadadoras dos tributos a que se refere este artigo farão entrega aos estados e municípios das importâncias recebidas correspondentes a estes impostos, à medida que forem sendo arrecadados, independentemente de ordem das autoridades superiores, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data do recolhimento dos mesmos tributos, sob pena de demissão."

2. Cumpre, entretanto, considerar a referida disciplina do ITR, atento ao que escreveu, com inteira procedência, Ruy Barbosa Nogueira (*Direito Tributário Aplicado,* p. 361): "A Reforma Constitucional Tributária do Brasil, iniciada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, teve em vista instituir, como instituiu, um 'sistema tributário nacional.' Basta a leitura dos relatórios oficiais, que adiante apontaremos, para se ver que a organização de um 'sistema tributário' implica antes de tudo uma harmonização entre as estruturas jurídicas *tributária* e *econômica,* sem o que jamais o Estado poderia executar sua política fiscal."

Ora, como observa Günter Schmölders, em obra de 1958, referido por Ruy Barbosa Nogueira (op. cit., p. 361-362): "No conceito de sistema tributário está ínsita a *coordenação dos diversos impostos entre si com o sistema econômico vigente e com as finalidades, fiscais e extrafiscais, da tributação.* Essa coordenação pode ser feita pelo legislador ou ser fruto da evolução histórica. No primeiro caso, o sistema tributário se denomina 'racional', político ou teórico; e no segundo, 'histórico'."

Entre nós, não é possível deixar, precisamente, de admitir que as normas constitucionais, a partir da Emenda nº 18 à Constituição de 1946, e a sua legislação complementar (CTN e alterações), pretenderam estruturar um "sistema tributário nacional", em harmonia com o sistema econômico vigente.

Nesse particular, para a compreensão da matéria, não é cabível desconsiderar o que disse Rubens Gomes de Sousa, em conferência pronunciada, ainda em 1961, no Ministério da Fazenda, em Brasília, onde o saudoso mestre procurou sugerir o que ele próprio denominou "a idéia da nacionalização do sistema tributário como um processo evolutivo capaz de devolver-lhe a sua adequação ao substrato econômico que lhe serve de apoio, e à realidade social e política a que lhe cabe servir de instrumento". Reagindo, outrossim, contra o nominalismo rígido da discriminação constitucional das receitas tributárias, a partir de 1891, anotou: "O princípio da unidade econômica do país

repousa sobre uma verdade elementar, a de que a capacidade contributiva individual é uma só para atender aos reclamos de três poderes tributantes e para sofrer o impacto, simultâneo ou sucessivo, porém sempre complexivo, dos tributos próprios de cada um deles." E, noutro passo, asseverou: "Mas todos esses defeitos são de mecanismo ou de aplicação: a idéia de um sistema tributário nacional é, em sua essência, perfeita, tem seu germe na própria Constituição, enraiza-se no elemento histórico, e, portanto, não é, como a um exame apressado poderia parecer, incompatível com o federalismo tal como ele existe no Brasil' (*Revista de Direito Administrativo,* v. 72, p. 18-20).

Nesse sentido, na crítica do sistema então vigorante, feita no primeiro relatório da Comissão de Reforma, afirmou-se que a Comissão estava convicta de que a causa principal dos defeitos da discriminação das rendas, à época, era o fato de o assunto ser tratado como problema jurídico e não econômico, destacando-se, outrossim, nesse documento, que a primeira premissa da Reforma era a consolidação dos impostos de idênticas naturezas em figuras unitárias, definidas por via de referência às suas bases econômicas, constituindo a segunda premissa "a concepção do sistema tributário como integrado no plano econômico e jurídico nacional".

Não é possível, dessarte, ao exegeta das disposições vigentes em matéria tributária perder de vista essas idéias que marcaram o advento do Código Tributário Nacional, denominação conferida pelo Ato Complementar nº 36/1967, art. 7º, à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cujos arts. 1º e 2º, rezam:

"Art. 1º Esta lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no art. 5º, inciso XV, alínea *b*, da Constituição Federal, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentada.

Art. 2º O sistema tributário é regido pelo disposto na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e leis estaduais e em leis municipais."

3. De outra parte, na visualização da ordem jurídica como um sistema integrado de normas hierarquicamente dispostas, não cabe, ao exegeta do ordenamento, para a compreensão precisa das disposições normativas, que nele se compõem, conferir interesse à cognição de apenas os comandos contidos nas regras maiores, quando estas também em exame, sem vê-las, integrativamente, ligadas a outras, que lhes inteiram, de ordinário, o aparelhamento de incidência, dando, em realidade, aos enunciados normativos caráter de um todo incindível. Como observa Luiz Fernando Coelho, "a consideração do contexto normativo, com vistas às atribuições de sentido jurídico à lei, pode ter por base considerações outras que não de índole exclusivamente lógica, por exemplo, histórica". Noutro passo, aduz: "A interpretação histórica não se restringe, por conseguinte, ao exame dos documentos históricos que evidenciam a *mens legislatoris,* mas atribui importância também às circunstâncias histórico-sociais que ensejam a elaboração da norma interpretanda" (apud *Lógica jurídica e interpretação das leis,* p. 80-81).

Pois bem, o Código Tributário Nacional, dispondo sobre a "distribuição de receitas tributárias", já na vigência da Emenda Constitucional nº 18, no que concerne ao imposto territorial rural, estipulou, no art. 85, I, e § 3º, *verbis:*

"Art. 85. Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 29.

. . . . . .

§ 3º A lei poderá dispor que uma parcela, não superior a 20% (vinte por cento), do imposto de que trata o inciso I seja des-

tinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação."

É de notar, pois, que a Lei nº 5.172/1966, que disciplina o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos estados e municípios, foi editada na vigência da Emenda Constitucional nº 18, precisamente, para a execução do sistema tributário nacional, com fundamento na dita Emenda, consoante é explícito em seu art. 1º. À época, já estavam em vigor, outrossim, o Estatuto da Terra e seu regulamento.

No item 10 da Exposição de Motivos nº 910, do Sr. Ministro Octávio Gouvêa de Bulhões, anexa à Mensagem nº 21, de 4 de novembro de 1965, com que o Senhor Presidente da República encaminhou o projeto de que resultou a Emenda Constitucional nº 18, estava expresso:

"A receita do imposto territorial rural é atribuída aos municípios com pequena parcela retirada pela União para atender a despesas de lançamento e arrecadação do tributo (...)."

O texto do projeto, em seu art. 20, I, estabelecia:

"Art. 20. Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 8º, número I."

Aprovada essa redação, sobreveio, como aludido, a Lei nº 5.172/1966, dispondo, exatamente, sobre o sistema tributário nacional, vale dizer, integrando o complexo das normas da Emenda Constitucional nº 18, a cuja época já havia disposição sobre a retirada de parcela do ITR, pelo então Ibra, para atender às despesas de sua arrecadação. Todo o debate legislativo, outrossim, na tramitação da Emenda Constitucional nº 18, não leva à compreensão de que, efetivamente, a omissão no texto constitucional de 1965 representasse proibição a retirar a União parcela do produto bruto, com vistas a cobrir despesas de sua arrecadação, tal como já vinha sucedendo, com base no Estatuto da Terra e seu Regulamento (arts. 45 e 53).

A seguir, a explicitação também não se insere no texto do art. 25, *a*, da Constituição do Brasil de 1967, e no art. 24, § 1º, da Emenda nº 1 à Constituição de 1967, mantendo-se, todavia, em vigor o art. 85, § 3º, do Código Tributário Nacional, editado, como referido, já na vigência da Emenda Constitucional nº 18, que não repetira a cláusula, "na forma da lei", constante do § 9º, do art. 15, da Constituição de 1946, na redação da Emenda nº 10, de 1964.

Ora, em matéria tributária, impende, também, ter presente que a lei vive da sua finalidade imanente (*telos*), como observou Heinrich Beisse, magistrado da Corte Fiscal da República Federal da Alemanha, acrescentando: "Conseqüentemente, a teoria objetiva da interpretação é orientada pela finalidade, isto é, teleológica. O sentido da lei também é cunhado pelos juízos de valor da sociedade. Especialmente no direito tributário predomina a teoria objetiva." E adiante sinala: "Também o preceito da interpretação em conformidade com a Constituição aponta a mesma direção, bem como a tarefa da integração, atribuída à jurisprudência dos tribunais supremos" (apud *Estudos Tributários*, direção de Ruy Barbosa Nogueira, p. 36-37). No caso, o histórico das disposições em confronto vem, precisamente, evidenciar que a vontade das disposições constitucionais subseqüentes não foi, em momento algum, inviabilizar a retirada de parcela que se destine a atender às despesas de arrecadação do ITR, pela União, ou seu delegado, o Ibra, hoje o Incra. O complexo das normas integrativas do sistema tributário manteve-se, no que concerne ao ITR, com idêntica orientação. Importa ter presente, no particular, o que escreveu Paulo Sarasate (in *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*, 2. ed., p. 118), *verbis:* "O novo sistema tributário nacional — a que, racionalmente, foi conferida a distinção de integrar um capítulo próprio da Constituição de 1967 (o capítulo V do título I) — resultou especialmente da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, e da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, ambas votadas pelo Congresso,

por iniciativa do Poder Executivo. Salvo alterações de menor vulto, o que figura na Constituição é o que constava da Emenda e se continha no diploma legal referido." Também, na Exposição de Motivos do ministro da Justiça, encaminhando ao chefe do Poder Executivo o texto do anteprojeto da Constituição de 1967, em dezembro de 1966, restou anotado: "O sistema tributário inscrito no anteprojeto (capítulo V) é o que ficou estruturado na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, aprovada pelo Congresso Nacional, após exaustivos estudos e debates e cuja execução já se iniciou, mediante leis e decretos-leis de recente vigência" (in *Diário do Congresso*, de 13.12.1966). Ora, no que concerne ao imposto territorial, na Emenda Constitucional nº 18, de observar é que, a ele se referindo, a Exposição de Motivos do então ministro da Fazenda sinalou:

"11. O imposto territorial é um complemento do imposto de renda. O imposto de renda e o imposto territorial devem ser lançados e arrecadados um em relação ao outro. Uma extensão bem aproveitada, de elevada rentabilidade, deve estar mais sujeita ao imposto de renda do que ao imposto territorial.

Se, contrariamente, a propriedade é inaproveitada ou mal utilizada, deve preponderar o imposto territorial sobre o imposto de renda.

A receita do imposto territorial rural é atribuída aos municípios, com pequena parcela retida pela União para atender às despesas do lançamento e arrecadação do tributo, já que o imposto de renda é cedido, em parte, aos municípios, automaticamente, e no curso do exercício fiscal" (apud Aliomar Baleeiro, *Direito tributário brasileiro*, 10. ed., p. 49).

4. Ademais disso, é inequívoco que o Incra não participa da arrecadação do ITR. O que a lei federal destina, desde a vigência da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, é uma parcela do *quantum* arrecadado, a esse órgão federal, e anteriormente ao Ibra, a título de *ressarcimento das despesas* com os serviços, que lhe são cometidos, de lançamento e arrecadação do tributo. Não se cuida, aí, de distribuição de receita tributária, de quota tributária a ele destinada. É indubitável que o sistema de lançamento e arrecadação de tributos pressupõe custos elevados, não podendo, assim, estar, na índole do sistema, que à União, a quem incumbe dispor, legislativamente, sobre o imposto territorial rural, que é de sua competência, esteja, entretanto, interditado prever o ressarcimento das despesas que o órgão federal incumbido da execução das leis sobre o imposto em foco deva efetuar, de forma constante, para aperfeiçoar o instrumental de lançamento, o aparelho de arrecadação e fiscalização. Anotou-se, acima, que esse imposto nenhuma significação, a rigor, possuía, para os estados e municípios, enquanto a essas pessoas administrativas se reservava competência para sua instituição e arrecadação. Se é certo, de outra parte, que o imposto em exame deve servir de instrumento eficaz à reforma agrária, não menos exato é que esta, desde logo, não tem, em si, o caráter de instrumento direto e imediato da arrecadação. Nesse sentido, asseverou, com inteira propriedade, o ilustre Ministro Armando Rolemberg, ao ensejo do julgamento da Argüição de Inconstitucionalidade na Apelação Cível número 65.537-SP: "Ora, se à União compete instituir o tributo e se ao município se reserva apenas o recebimento do produto dele, há de se concluir que a disciplina da arrecadação do imposto ficou reservada a quem tem competência para instituí-lo, que, ao fazê-lo, poderia, como ocorreu, cometê-la a determinado órgão, no caso o Incra, e fixar um percentual para cobrir as despesas correspondentes." Esse é, sem dúvida, o espírito do sistema do ITR, imposto da competência da União.

5. De outra parte, para obter a exata exegese de preceito constitucional do art. 24, § 1º, da Constituição, não se há de utilizar método meramente literal, cumprindo, entretanto, proceder a uma visualização, como registrei acima, do sistema integrado das normas que compõem o ordenamento do

imposto territorial rural e sua arrecadação, sempre na perspectiva de que à União Federal, sobre todos esses aspectos, é que compete legislar.

Mesmo, entretanto, se se houvesse de encarar a literalidade do art. 24, § 1º, da Constituição, ainda aí, não resultaria comando proibitivo expresso à retirada de certo percentual, pela União, que a tudo pode disciplinar nesta matéria, com vistas a custear os serviços de lançamento e arrecadação.

Neste particular, mereceriam por primeiro exame os arts. 25, § 2º, da Carta Política de 1967, e 24, § 3º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Em realidade, na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, o parágrafo único, do art. 20, dispunha, *verbis:* "As autoridades arrecadadoras a que se refere este artigo farão entrega aos estados e municípios *das importâncias recebidas correspondentes a estes impostos* (ITR, art. 20, I; IR, na fonte, art. 20, II), à medida que forem sendo arrecadados, independentemente da ordem das autoridades superiores, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data do recolhimento dos mesmos tributos, sob pena de demissão." Integrando esse sistema, sobreveio a Lei nº 5.172/1966, com seu art. 85, § 3º, onde se previu a possibilidade de a União dispor de parcela não superior a 20% do imposto, destinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação, norma esta que se completou com a edição do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, cujo art. 4º estabeleceu poder o Ibra, hoje Incra, retirar a parcela de 20%, para custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação do ITR, procedimento este, de resto, que já se previa no Estatuto da Terra e seu regulamento aludidos. Pois bem, a Constituição de 1967, ao preceituar a entrega aos municípios, pela União, dos valores do ITR, introduziu, em seu art. 25, § 2º, cláusula indicativa de não caber aos municípios o produto total recebido. De fato, redigiu-se, inclusive, o § 2º do art. 25, da Carta de 1967, com diferença significativa, em confronto com o art. 20, parágrafo único, da Emenda nº 18, de 1965. Enquanto na Emenda Constitucional nº 18, o art. 20, parágrafo único, estipulava a entrega aos municípios "das importâncias recebidas", no § 2º do art. 25, da Lei Maior de 1967, preceituou-se que as autoridades arrecadadoras do tributo (ITR) farão entrega, aos municípios, das importâncias recebidas que lhes pertencerem". Esta cláusula, não constante da Emenda Constitucional nº 18, inseriu-se na Constituição de 1967, e dela resulta mais nítida a compreensão de que aos municípios serão entregues as importâncias recebidas, que lhes pertencerem, vale notar, excluída a parcela que a legislação complementar integrativa do sistema tributário já previa, desde o regime da Emenda nº 10, de 1964, como destinada ao custeio dos serviços de lançamento e arrecadação, a cargo da União Federal. Idêntica redação se manteve no § 3º, do art. 24, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, *in verbis:*

"§ 3º Independentemente de ordem superior, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data da arrecadação, e sob pena de demissão, as autoridades arrecadadoras dos tributos mencionados no § 1º entregarão aos municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem sendo arrecadadas."

Serve, assim, a fórmula do § 3º, do art. 24, da Constituição, a bem evidenciar, que o termo "produto da arrecadação", constante do parágrafo 1º, do mesmo artigo, não é, mesmo em uma interpretação meramente literal, inconciliável com as disposições do art. 85, § 3º, do CTN, e art. 4º, do Decreto-lei nº 57/1966.

Reveste-se, de outra parte, de inteira procedência o que anotou o ilustre Ministro William Patterson, no voto que proferiu, no colendo Tribunal Federal de Recursos (Incidente de Inconstitucionalidade na Apelação Cível nº 65.537-SP), quanto à eliminação da cláusula — "na forma da lei" — no texto da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, *verbis:*

"Indagar-se-á, então, por que, a partir daquela Emenda (nº 18/65), a expressão não

mais figurou nos dispositivos constitucionais subseqüentes. A resposta é simples. Com a Emenda nº 18, o critério de entrega do produto da arrecadação do imposto passou a ficar expresso no próprio texto da Carta Magna (parágrafo único do art. 20, da Emenda nº 18/65, § 2º, do art. 25, da Constituição de 1967, e § 3º da Emenda Constitucional de 1969). Não havia necessidade de delegar-se ao legislador ordinário a providência, porquanto os meios de repasse do produto da arrecadação do imposto já vinham explicitados no diploma. A retirada da expressão não afetou o princípio segundo o qual o produto pertence aos municípios, porque a ele não se referia, mas tão-só quanto à forma de sua entrega."

6. Por outro lado, não tenho como acolhível argumento segundo o qual, pela destinação também extrafiscal do imposto territorial rural, como instrumento adequado a impulsionar o desenvolvimento econômico e social na área rural, na promoção da reforma agrária e ao aumento da produtividade das terras destinadas à atividade agropecuária, restaria afastada qualquer razão para o ressarcimento das despesas com o lançamento e arrecadação do ITR, por órgão federal. Neste particular, registrou, em seu douto voto, o ilustre Ministro Wilson Gonçalves, no já referido julgamento desta matéria, no TFR, ao asseverar:

"Neste passo, cabe salientar que a parcela de 20%, deduzida atualmente pelo Incra, não se destina a custear a política econômica e social, nem a redivisão da propriedade rural de responsabilidade da União, mas a cobrir as despesas relativas ao lançamento e à arrecadação do ITR. Se o Incra está autorizado a promover a política prevista no art. 161 e seu § 2º, retirar de suas rendas próprias as quantias gastas com o lançamento e arrecadação do ITR, estar-se-ia diminuindo as suas disponibilidades financeiras, o que refletiria negativamente no cumprimento da recomendação constitucional.

As receitas municipais realmente estão combalidas como conseqüência da injusta distribuição das rendas públicas, mas não como resultado da arrecadação do ITR, que tinha, de certo modo, pequena contribuição no cômputo geral da receita ao tempo em que o tributo era arrecadado diretamente pelas comunas, que sofriam inevitável e direta influência do meio.

Se a parcela de 20% parecer ou for excessiva, o problema não é da alçada do Judiciário, mas, precisamente, de política legislativa, por meio de nova lei que altere a legislação vigorante."

Não foi diferente o pronunciamento do ilustre Ministro Aldir Passarinho, quando examinou a espécie, no colendo Tribunal Federal de Recursos, ao ensejo do julgamento da Argüição de Inconstitucionalidade na Apelação Cível nº 65.537. Na oportunidade, S. Exª afirmou:

"Entendo que os dispositivos acoimados de inconstitucionais, quais sejam o art. 4º do Decreto-lei nº 57 (parágrafo único), e o art. 85, § 3º do Código Tributário Nacional, não possuem tal eiva, nem se encontram revogados. O que diz a Constituição, conforme seu art. 24, § 1º, é que pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, isto é, aquele sobre a propriedade territorial rural dos imóveis situados nos respectivos territórios. Os dispositivos dados como inconstitucionais dispõem que pela prestação do serviço de arrecadação de tal tributo pela União, esta reterá 20%. Não vejo, em face disso, a pretendida incompatibilidade entre os dispositivos legais antes referidos e os preceitos constitucionais pertinentes. Não se pode exigir que a União preste serviços gratuitamente. Serviços, em qualquer âmbito, prestados por uma unidade da Federação a outra, ou pela União a qualquer das unidades federativas poderão ser cobrados. Não se pode pretender que a União não receba a contraprestação correspondente.

A própria Lei Maior estabeleceu que o produto da arrecadação daquele imposto — que, aliás, é instituído pela União (art. 21, III) — cabe aos municípios. Ora, *produto* segundo os léxicos, é *rendimento, lucro, proveito, benefício.* Não há, na nossa Carta

Política referência a *produto total* ou *total do imposto* ou expressões outras que possam levar a que se conclua ser a arrecadação bruta destinada aos municípios. Se a Constituição apenas declara que o produto do imposto se destina aos municípios, e se é certo que não se declara haver inconstitucionalidade em que o serviço de arrecadação fique afeto à União, há de compreender-se que o produto a que alude o § 1º do art. 24 do Estatuto Fundamental é o produto líquido, o rendimento líquido do apurado, ou seja, o total arrecadado menos o despendido com o lançamento e arrecadação.

Não é possível discutir-se — pois a via do *writ* é inadequada para fazê-lo — se o percentual fixado de 20% pelos serviços de cobrança é exagerado ou não. O que é certo é que vem sendo admitido nos próprios votos que se têm manifestado pela ilegalidade do art. 4º do DL nº 57 e do art. 85, § 3º, do Código Tributário Nacional que é cabível a lei atribuir à União Federal tal encargo. Se assim é, apenas se dá o ressarcimento pelas despesas por ela efetuadas. Impedir isso implicaria enriquecimento sem causa por parte dos municípios, que aufeririam o total do produto da arrecadação sem ônus para eles, e em prejuízo da União.

Assim, Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro William Patterson, achando que não há inconstitucionalidade nos dispositivos em exame, nem tampouco se encontram eles revogados por qualquer lei posterior."

Releva, nesse sentido, ainda, registrar que, não estando expresso na norma constitucional que pertence aos municípios o produto bruto ou total da arrecadação, cabe admitir-se que a fórmula "produto da arrecadação" pode agasalhar o entendimento de constituir o montante arrecadado menos o *quantum* indispensável a promover o lançamento e a arrecadação. Essa exegese, aliás, é a que resulta, também, dos comemorativos da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, e do Código Tributário Nacional. Nesse sentido, à sua vez, bem destacou o eminente Ministro Carlos Madeira, no referido julgamento no TFR, ao observar, em seu ilustrado voto:

"A norma do art. 24, § 1º, da Constituição é, em sua origem, uma norma de legislação, segundo a classificação sugerida por José Afonso da Silva, no seu livro sobre *Aplicabilidade de normas constitucionais* (p. 27), necessitando, para ter eficácia plena, de disposição legal específica.

É o que se lê no § 9º do art. 15 da Constituição de 1946, na redação da Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, *in verbis*:

'§ 9º O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incide a tributação.'

A normatividade ulterior a esse preceito foi inicialmente dada pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), no capítulo que trata da tributação da terra, arts. 47 a 52, regulamentado pelo Decreto nº 56.792, de 26 de agosto de 1965, em cujo art. 50 se estabeleceu que o então Ibra cobrar-se-ia dos serviços de lançamento e arrecadação do ITR.

O Código Tributário Nacional, promulgado em 25 de outubro de 1966, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1967, voltou a traçar norma sobre a arrecadação do ITR, no seu art. 5º, § 3º. E o Decreto-lei 57, de 18 de novembro de 1966, reeditou a regra que destinava a parcela de 20% do produto do ITR ao custeio do serviço de seu lançamento e arrecadação.

É necessário realçar que o Código Tributário Nacional tem fonte e razão na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Constitui ele a normatividade ulterior da Emenda, sendo lícito entender-se que, apesar desta não haver remetido à lei a regulamentação da transferência do produto do ITR aos municípios, o legislador quis manter no Código a continuidade da legislação originada na Emenda nº 10.

Essa elaboração legislativa, essa congruência entre o Código e a Emenda nº 18, é que tem relevo para a compreensão da regra legal ora impugnada em face das disposições da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. É

nessa elaboração coordenada de normas constitucionais e de regras legais sobre a mesma matéria que se pode desfazer a aparente desarmonia entre ambas, mediante o que Emílio Betti designava como "um adeguamento e um adattamento delle norme antiche alle nuove, una messa *in* acordo per via d'interpretazione" (*Interpretazione della leggi e degli atti giuridici*, Milano, 1971, p. 120).

7. De outra parte, *data venia*, não tenho, assim, como coincidente a *quaestio juris*, aqui examinada, com a que já teve este Tribunal ensejo de julgar, relativa ao ICM, com base no art. 23, § 8º, da Constituição, que reza:

"§ 8º Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item II, oitenta por cento constituirão receita dos estados e vinte por cento, dos municípios. As parcelas pertencentes aos municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos fixados em lei federal."

Com efeito, no caso do art. 23, § 8º, da Constituição, esta definiu um sistema de partilha do imposto, sendo de apenas 20% do produto da arrecadação do ICM o que se destina aos municípios, restando aos estados 80% do produto arrecadado. Ora, posta, assim, a partilha do produto arrecadado, certo é que os estados não poderão reduzi-la, a título de despesas de arrecadação. É que, no caso, os estados, como maiores beneficiários do ICM, têm compensadas as despesas em referência pelo significativo percentual maior de sua participação no produto da arrecadação (80%). Nessa hipótese, em realidade, nada justifica venham os estados retirar parcela concernente ao percentual de 20% dos municípios, para ressarcir as despesas com o aparelhamento de arrecadação, indispensável a auferir o proveito maior de 80% do produto da arrecadação. No caso do ITR, o Incra mantém um sistema administrativo, no País inteiro, oneroso e complexo, para o lançamento e arrecadação do imposto territorial rural, que à União não pertence, nem esta compartilha da arrecadação. O que a lei assim estabelece é mera compensação de despesas para as operações em foco.

De referência ao citado art. 23, § 8º, da Lei Maior, esta Corte resumiu seu entendimento na Súmula nº 578, *verbis:*

"578. Não podem os estados, a título de ressarcimento de despesas, reduzir a parcela de 20% do produto da arrecadação do imposto de circulação de mercadorias, atribuída aos municípios pelo art. 23, § 8º, da Constituição Federal."

Penso, dessa sorte, que, diversas as razões, não é cabível invocar tal jurisprudência, quando se discute, acerca da legitimidade não de a pessoa administrativa matriz federal partilhar da arrecadação do ITR, o que pressuporia assento constitucional expresso, mas, sim, do ressarcimento das despesas, que efetua com o lançamento e arrecadação do mesmo tributo, no benefício das entidades políticas municipais. O percentual retido não tem, pois, o caráter de receita para a União, senão de retribuição pelos serviços prestados aos municípios.

À evidência, na hipótese do art. 23, § 8º, da Constituição, não poderiam os estados editar normas, disciplinando a distribuição do ICM aos municípios, à margem da regra maior federal, ou para retribuição de despesas com o lançamento e arrecadação do tributo.

Na espécie, a competência é da União para disciplinar o lançamento, a arrecadação e a fiscalização do ITR, imposto de sua competência exclusiva.

8. Não é possível, dessarte, extrair, do só fato de as Constituições de 1967 e 1969 disporem que o produto da arrecadação do ITR pertence aos municípios, sem explicitar se se trata do produto bruto ou do produto líquido, que o art. 85, § 3º, do CTN — editado, quando não mais constava do texto constitucional a locução "na forma da lei", da Emenda nº 10, à Carta de 1946 — seja inválido.

Observou, nesse sentido, com inteira razão, a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer:

"Não se questiona mais a qualidade de complementar do Código Tributário Nacional, reconhecida inúmeras vezes pelo Pretó-

rio Excelso. Sem razão, pois, a recorrente quanto a este ponto. Ao falar apenas em *produto* que é receita, resultado, quantia recebida — a Constituição não explicitou fosse *integral,* admitindo a interpretação de que possa ser *bruto* ou *líquido. Produto bruto* ou *produto líquido* são expressões técnicas, utilizadas na linguagem financeira e econômica. Os textos constitucionais são redigidos em linguagem técnica e não cabe ao intérprete distinguir onde a lei não distinguiu. No caso, poderia ter feito a distinção, mas o legislador constituinte não o quis. Daí não haver qualquer impedimento que a lei complementar venha a fazê-lo, em razão de sua própria finalidade de completar a Constituição.

Não é demais repetir que, no caso do ICM, há uma partilha, com valores determinados. O imposto é estadual e os municípios recebem, apenas, um quinto dele, sendo justo que os estados suportem o encargo de sua cobrança e arrecadação, pois ficam com a maior parte. O imposto territorial rural que já pertenceu aos estados, foi atribuído à União, para ser utilizado como um dos instrumentos da reforma agrária, em consonância com a competência definida no art. 161 da Constituição. Não é, porém, partilhado com a entidade tributante, pertence só aos municípios. Razoável, portanto, a interpretação que permita o ressarcimento das despesas com o seu lançamento e arrecadação."

9. Do exposto, após reexaminar a controvérsia, em face do brilhante voto do Senhor Ministro Moreira Alves, que mereceu a adesão do ilustre Ministro Oscar Corrêa, e do douto pronunciamento do eminente Ministro Alfredo Buzaid, na mesma linha de conclusão, peço vênia para manter o entendimento da *quaestio juris* que já esposei, quando, acerca da espécie, emiti voto no colendo Tribunal Federal de Recursos, participando do julgamento da Argüição de Inconstitucionalidade na Apelação Cível número 65.537-SP, a 27.8.1981.

Em conclusão, penso que não são inconstitucionais as normas impugnadas, insertas no CTN, art. 85, § 3º, e no Decreto-lei nº 57/1966, art. 4º, *in verbis:*

"Art. 85. Serão distribuídos pela União:

I — aos municípios da localização dos imóveis o produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 29.

§ 3º A lei poderá dispor que uma parcela, não superior a 20% (vinte por cento) do imposto de que trata o inciso I (territorial rural) seja destinada a custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação.

Decreto-lei nº 57/1966

Art. 4º Do produto do ITR e seus acrescidos, cabe ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) a parcela de 20% (vinte por cento) para custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação."

Entendendo, assim, *data venia,* que o acórdão recorrido não ofendeu o art. 24, § 1º, da Constituição, ao recusar a invalidade das normas transcritas, nem se configura divergência entre o aresto recorrido e os acórdãos que julgaram espécies distintas, com base no art. 23, § 8º, da Constituição, não conheço do recurso extraordinário.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente, acabo de ouvir com natural encantamento o voto que vem de pronunciar o eminente Ministro Néri da Silveira, que remontou às origens do problema jurídico ora posto em debate. Mas, não obstante o alto apreço que tenho por S. Exa., acompanho o voto do eminente relator. O art. 21 da Constituição Federal diz:

"Art. 21. Compete à União instituir imposto sobre:

I — .....

II — .....

III — propriedade territorial rural."

E o art. 24, § 1º, é expresso:

"§ 1º Pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território."

Se já temos admitido que produto envolve tudo aquilo que se arrecada, parece-me que pertence aos municípios toda a arrecadação desse tributo sobre imóveis situados em seu território.

O eminente Ministro Néri da Silveira dá particular ênfase a certa interpretação do art. 24, § 3º, da Constituição.

Diz esse artigo (art. 24, § 3º):

"§ 3º Independentemente de ordem superior, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data da arrecadação, e sob pena de demissão, as autoridades arrecadadoras dos tributos mencionados no § 1º entregarão aos municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem sendo arrecadadas."

Já sabemos que o imposto é arrecadado em vários municípios. A Constituição usou o plural, ao dizer "entregarão aos municípios as importâncias que a eles pertencerem". Ela não diz: a parte do produto que lhes pertença, e sim, as importâncias que a eles pertencerem e forem sendo arrecadadas. A Constituição não diz: pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território, deduzidas as despesas com a arrecadação. E nesta parte — que poderia causar alguma dúvida, pois foi o que me impressionou no voto do eminente Ministro Néri da Silveira, quando a Constituição se refere "as importâncias que a eles pertencerem", verifico que não é uma *quota litis*, não é uma participação. É que, sendo vários os municípios, tem que dar a cada um deles. Nunca pode haver dúvida de que imposto é renda. Se é renda municipal, pode ser taxada pela União por serviços ou por impostos?

A Constituição não diz que o produto que pertence aos municípios é amplo, sem restrições. Antigamente dizia: "na forma da lei". E suponhamos que a lei, na sua imaginação criadora, gastasse 80%, 50%, 40% da arrecadação do município. Seria concebível? Se admitíssemos a constitucionalidade, nada impediria que a União, generosamente, pagasse aos seus funcionários, ou despendesse, perdulariamente, na arrecadação do tributo que pertence ao município.

Fora essas considerações um tanto apressadas, eu diria que não se pode levar ao extremo a interpretação da Constituição e amesquinhar a arrecadação dos municípios, que já são tão pouco aquinhoados, em benefício da União, que hoje prepondera de modo estrondoso no regime fiscal, político e administrativo do País.

Essas são as razões que me levam, em abreviado, a acompanhar o voto do eminente ministro relator e os que o seguiram.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Sr. Presidente, o assunto está bem debatido, e peço vênia ao eminente Ministro Néri da Silveira, ao seu voto erudito e analítico, que põe numa missão difícil a quem tenha de votar depois dele, para divergir de S. Exa.

Sou quase tentado a utilizar velha fórmula, tão desprestigiada, inclusive por ele, de que *in claris cessat interpretatio*. Se bem que a interpretação literal, por si, não valha, a hermenêutica moderna diz que os elementos lógico, teleológico, sistemático devem ter sempre em vista o marco do literal possível. E, para mim, a clareza do texto constitucional parece impositiva, e esse texto é que temos de interpretar em primeiro lugar.

"Pertence aos municípios o produto da arrecadação..."

". . entregarão aos municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem arrecadadas."

Há uma relação intrínseca entre o que pertence e a arrecadação. Do momento em que o fisco federal obtém os ingressos do particular, eles se incorporam, nos termos da Constituição, ao patrimônio do município. Sendo o titular desse patrimônio, somente ele tem a disponibilidade. A União não pode dispor deles.

Esses assuntos já estão bem esclarecidos na controvérsia, mas cuido que há uma certa preocupação administrativa de ver necessidade e justiça na retribuição ao Incra pela tarefa da arrecadação. Parece-me que esta preocupação é uma premissa inarticulada que preside à inspiração de se inserir nos dispositivos essa conveniência. Entretanto, está claro, como já foi salientado, que esse

é um encargo que a União quis assumir, e quis assumir até por uma razão histórica, quando trouxe para si a instituição do imposto, para legitimar as suas atribuições na orientação e nas diretrizes da política agrária. Mas essa participação da União não autoriza que haja essa repercussão em se pagar do trabalho que faz. E, a meu ver, todo esse intercâmbio de atuações no plano da política agrária tem sua razão de ser na própria existência do regime federativo, como ele funciona no Brasil.

Também estou inteiramente convencido de que o caso tem correlação profunda com a Súmula nº 578 do Supremo Tribunal Federal. Incumbidos constitucionalmente os estados de arrecadação do ICM, impertinente é o ressarcimento de despesas pela entrega do percentual pertencente ao município. É a mesma razão que aqui se vê. Encargo constitucional da União, a arrecadação do ITR não pode ser atribuída por imposição da própria arrecadadora, à custa do que lhe não pertence, desde o momento em que é arrecadado.

Por isso, *data venia* do brilhante voto do eminente Ministro Néri da Silveira, acompanho o eminente Relator, conhecendo do recurso e lhe dando provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, com a vênia devida ao eminente Ministro Néri da Silveira, também acompanho o voto do Sr. Ministro Moreira Alves.

A distração de parcela do imposto — que, aliás, é uma quinta parte do imposto cabível aos municípios — não me parece operação possível sem aval constitucional expresso.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, também peço vênia ao nobre Ministro Néri da Silveira para acompanhar o Sr. Ministro Moreira Alves, tendo em consideração que, na verdade, quando a Constituição diz que pertence ao município o produto da arrecadação, significa toda importância decorrente do tributo arrecadado, sem qualquer dedução. Daí ter aplicado ao caso aquele mesmo princípio que propiciou a instituição da Súmula nº 578 em relação ao ICM.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

EXTRATO DA ATA

RE nº 97.316-8 — MG — Rel. Min. Moreira Alves. Recte.: Prefeitura Municipal de Areado (Adv.: Yor Queiroz Júnior). Recdo.: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra (Advs.: Maria Lúcia Torquato da Silva e outros).

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, depois dos votos dos Ministros Relator, Oscar Corrêa e Alfredo Buzaid, conhecendo e dando provimento ao recurso e declarando a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e do § 3º do art. 85, do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que entrou em vigor a 1º de janeiro de 1967). Falaram: pela Recte. o Dr. Yor Queiroz Júnior, e pelo Recdo. o Dr. Agnaldo J. Silva. Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Xavier de Albuquerque, Presidente, e Aldir Passarinho. Plenário, 22.9.82.

Decisão: conheceu-se do recurso e deu-se-lhe provimento, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e do § 3º, do art. 85, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Vencido o Ministro Néri da Silveira. Não votou o presidente, por não haver assistido ao relatório. Impedido o Ministro Aldir Passarinho. Plenário, 1.12.82.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa e Aldir Passarinho. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.