IMPOSTO ÚNICO — ADICIONAIS — PARTICIPAÇÃO

— A Emenda Constitucional n.º 23 não é interpretativa do art. 26, I, Constituição Federal. Entre os adicionais do imposto único instituído por esse último dispositivo, alguns constituem despesas necessárias à percepção da receita. Não pode, portanto, o estado-membro da União reclamar participação nos adicionais cobrados pelo governo federal, juntamente com o imposto, anteriormente ao advento da Emenda Constitucional n.º 23.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Cível Originária nº 326
Autor: Estado do Pará
Ré: União Federal
Relator: Sr. Ministro CÉLIO BORJA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em julgar improcedente a ação.

Brasília, 16 de junho de 1986. — *Rafael Mayer*, Presidente. *Célio Borja*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja: O Estado do Pará propõe ação cível originária para haver da União Federal, *verbis*,

"pagamento das importâncias, vencidas e vincendas, equivalentes a 32% dos adicionais, acréscimos etc. (leia-se imposto único) descritos na legislação citada, consolidadas no Decreto-lei n.º 1.785/80 (ver item 16 desta) não-prescritas, tudo acrescido de custas, juros de mora, correção monetária e honorário de advogado, calculados sobre o valor da condenação. Tais verbas serão apuradas em liquidação da sentença."

As razões de pedir e a contra-argumentação da ré são conhecidas da Corte que as ouviu na ACOr nº 325-3/SP, ao longo do minucioso e exato relatório do eminente Ministro Oscar Corrêa. Podem, entretanto, ser assim resumidas.

Alega o autor, Estado do Pará, que o art. 26, inciso I da Constituição Federal preceitua que os estados e municípios têm direito de participar em 40% do produto da arrecadação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, líquidos e gasosos (art. 21, VIII, Constituição Federal).

Ocorre que "sucessivas leis e decretos-leis — sob o pretexto de disciplinar os modos de fixação dos preços dos derivados — foram insinuando crescentes agravações do tributo para prover exclusivamente os cofres federais (...)

Em todos os casos, esses recursos, postiçamente qualificados — pelo art. 4º, II,

do mesmo decreto-lei — como 'outros custos', são 'recolhidos pelas empresas refinadoras ao Banco do Brasil S/A., à conta do Tesouro Nacional, como receita orçamentária da União'. Destinam-se, por conseqüência — é textual o decreto-lei nesse sentido (art. 4º, § 2º) —, integralmente à 'transferência aos órgãos (*sic*) beneficiários'." (fls. 5-6).

Sendo, pois, tributos ou, mais especificamente, impostos, como entende o autor, sujeitam-se ao regime constitucional de participações, como disposto no art. 26, I, da Constituição Federal (fls. 9).

Vem a petição instruída com parecer do Prof. Miguel Reale, também anexado à ACOr nº 325-1/SP (fls. 20-40) e do Dr. José Souto Maior Borges (fls. 41-75).

A douta Procuradoria-Geral da República contra-ataca lembrando que o pedido é de diferenças relativas ao período anterior à vigência da Emenda Constitucional, nº 23 que mandou computar na base de cálculo das participações dos estados e municípios, no produto da arrecadação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, as parcelas agora reclamadas. Assim, para convir ao *petitum*, ter-se-ia que dar à Emenda Constitucional nº 23 força "interpretativa do texto anterior, o que não é admissível quanto a dispositivo de estatura constitucional".

Traz em socorro da validade jurídica das normas e regras federais aplicáveis aos diferentes acréscimos destinados exclusivamente aos serviços e órgãos federais a autoridade de Carlos Maximiliano no sentido da presunção de constitucionalidade e legalidade dos atos dos poderes públicos, quando não exaustiva e inequivocadamente demonstrado o contrário.

Em abono de sua tese, juntou a União parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional, da lavra do Dr. Lindemberg da Mota Silveira que, invocando, entre outros tópicos, o direito comparado, a opinião do saudoso e eminentíssimo Ministro Victor Nunes Leal (*RDA*, 80/177), Karl Larenz, Soriano Neto e o voto do eminente Ministro Moreira Alves (RE nº 86.595, Pleno) conclui que no ordenamento jurídico brasileiro — constitucional e infraconstitucional — há obrigações pecuniárias obrigatórias, não vinculadas a ato ilícito, que não constituem tributo. E, depois de analisá-las detidamente, afirma não serem tributos as exações visadas na inicial.

Houve razões finais da decisão (fls. 130-7) e o saneador transitou em julgado (fls. 128).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): É competente o Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, esta ação cível (art. 119, I, *d*, da Constituição Federal).

Como já observei no relatório — salvo quanto ao autor —, esta ação é idêntica à ACORr nº 325-1/SP. Nessa última, o Tribunal Pleno julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do relator, eminente Ministro Oscar Corrêa.

O v. acórdão então proferido adotou, como razões de decidir:

a) não ter a Emenda Constitucional nº 23 caráter interpretativo do texto do art. 26, I, Constituição Federal, antes vigente; mas tem a nova norma caráter modificativo da precedente, ampliando-a;

b) nem todas as parcelas reclamadas configuram adicionais integrantes do imposto único, mas constituem algumas delas, despesas ou custos, dispêndios a que a União está obrigada para o fim de assegurar a percepção da receita partilhada;

c) que são incluíveis no conceito econômico de *custo* muitos dos dispêndios referidos, não sendo suportáveis pela União "sob pena de, afinal, ter de conceder em participações, mais do que o resultado final líquido obtido, e que deve, constitucionalmente, repartir";

d) "se entre os gravames de toda ordem há os que remuneram *custos-meio* da arrecadação e os que exorbitam dessa natureza,

cumpria ao autor especificá-los de molde que possibilitasse o acolhimento de sua pretensão. Não o fazendo, não pode pretendê-la."

Tal como no *leading-case*, julgo improcedente a ação e condeno o autor — o estado do Pará — nas custas e honorários de advogado fixados estes em 5% do valor da causa.

EXTRATO DA ATA

ACOr nº 326-1 — PA — Rel.: Ministro Célio Borja. Autor: Estado do Pará (Advs:. Geraldo Ataliba, Luiz Carlos Bettiol e outros). Ré: União Federal.

Decisão: julgou-se improcedente a ação, unanimemente. Plenário, 19.6.86.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sidney Sanches, Octavio Gallotti e Célio Borja. (Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Carlos Madeira e Moreira Alves, Presidente).

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.