PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria Geral da República

PARECER Nº CS-20

"De acordo com o parecer. Em 7.12.90." (Processo nº 08100.002845/90-80, encaminhado ao Secretário-Geral da Presidência da República.)

Processo nº 08100.002845/90-80.

Origem: Exposição de Motivos nº 07/70, do Dr. Procurador-Geral da República, encaminhadora, ao Excelentíssimo Presidente da República, de representação de municípios do estado do Pará.

Adoto, para os fins e efeitos do art. 24 do Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986, o anexo parecer da lavra do eminente Consultor da República, Dr. Carlos Galiza.

O caráter excepcional da intervenção federal (CF, art. 34) torna imperioso que se encontre, caso a caso, o pressuposto constitucional que autorize o deferimento de tão violenta medida.

No caso, os municípios solicitantes da intervenção federal no estado do Pará não deixaram devidamente esclarecidos e provados os fundamentos do pedido. Por outro lado, a argumentação jurídica e a prova produzida pelo estado do Pará rebateram, com ampla vantagem as alegações dos solicitantes.

Em conseqüência, o parecer é pelo indeferimento do pedido de intervenção federal.

Brasília, 6 de dezembro de 1990. — *Célio Silva*, Consultor-Geral da República.

Parecer nº CR/CG-07/90 (Anexo ao Parecer nº CS-20).

Processo nº 08100.002845/90-80.

Assunto: Em-07/90 — PGR — Pedido de Representação Interventiva da União no Estado do Pará.

PARECER

Sr. Consultor-Geral:

Submete o Sr. Procurador-Geral da República, à consideração presidencial, processo referente ao pedido de intervenção federal formulado pelos municípios de Abaetetuba, Rurópolis, Bujaru, Inhangapi, Maracanã, Marapanim, Breves, Acará, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Moju, Bonito, Bragança, Tucuruí, Viseu, Concórdia do Pará, Itaituba, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, São Miguel do Pará, Curionópolis e Prainha, todos do estado do Pará, com fundamento no art. 34, V, letra *b* da Constituição de 1988, combinado com o art. 10 da Lei Complementar nº 63, de 1990.

2. O ilustre chefe do Ministério Público Federal, em Exposição de Motivos nº 07/90, salienta ao Exmo. Sr. Presidente da República:

"Como o fundamento do pedido é a omissão consistente em o estado deixar de en-

tregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição da República, dentro dos prazos estabelecidos em lei (art. 34, V, *b*, da CF) e não, genérica e simplesmente, caso de recusa à execução de lei federal (art. 34, VI, da CF), a competência para apreciar e decidir é de V. Exa., não cabendo, ao signatário desta, qualquer providência."

3. Os municípios autores da representação interventiva da União no estado do Pará argúem nas suas pretensões:

"B) A Constituição em vigor, na Seção VI, do capítulo reservado ao Sistema Tributário Nacional, que trata da partilha dos recursos arrecadados pelas pessoas políticas, determina nos incisos III e IV do art. 158, inciso II e § 3º do art. 159 e art. 162.

"Art. 158. Pertencem aos municípios:

(...)

III — cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV — vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação."

"Art. 159. A União entregará:

(...)

II — do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

(...)

§ 3º Os estados entregarão aos respectivos municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II."

E o art. 162, de forma clara, obriga:

"Art. 162. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios divulgarão, até o último dia do mês subseqüente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por estado e por município; os dos estados, por município."

Com a finalidade de regulamentar os mandamentos constitucionais e, por força do previsto no art. 161 da Lei Maior, decretou o Congresso Nacional e sancionou o Sr. Presidente da República, em 11 de janeiro de 1990, a Lei Complementar nº 63 que "Dispõe sobre critérios e prazos de créditos das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos municípios, e dá outras providências".

As principais regras da lei federal infraconstitucional assim disciplinam a questão:

"Art. 1º As parcelas pertencentes aos municípios, do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por estes recebidas, conforme os incisos III e IV do art. 158 e inciso II e § 3º, do art. 159, da Constituição Federal, serão creditadas segundo os critérios e prazos previstos nesta lei complementar.

Parágrafo único. As parcelas de que trata o *caput* deste artigo compreendem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos nele referidos.

Art. 2º 50% (cinqüenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada município serão imediatamente creditados a este, através do próprio documento de arrecadação, no montante em que esta estiver sendo realizada.

Art. 3º 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos estados, aos respectivos municípios, conforme os seguintes critérios:

(...)

Art. 4º Do produto da arrecadação do imposto de que trata o artigo anterior, 25% (vinte e cinco por cento) serão depositados ou remetidos no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada à "conta de participação dos municípios no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação", aberta em estabelecimento oficial de crédito e de que são titulares, conjuntos, todos os municípios do estado.

(...)

Art. 5º Até o 2º (segundo) dia útil de cada semana, o estabelecimento oficial de crédito entregará, a cada município, mediante crédito em conta individual ou pagamento em dinheiro, à conveniência do beneficiário, a parcela que a este pertencer, do valor dos depósitos ou remessas feitos, na semana imediatamente anterior, na conta a que se refere o artigo anterior.

(...)

Art. 7º Dos recursos recebidos na forma do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, os estados entregarão, imediatamente, 25% (vinte e cinco por cento) aos respectivos municípios, observados os critérios e a forma estabelecidos nos arts. 3º e 4º desta lei complementar.

Art. 8º Mensalmente, os estados publicarão no seu órgão oficial a arrecadação total dos impostos a que se referem os arts. 2º e 3º desta lei complementar e o valor total dos recursos de que trata o art. 7º, arrecadados ou transferidos no mês anterior, discriminadas as parcelas entregues a cada município.

Parágrafo único. A falta ou a incorreção da publicação de que trata este artigo implica a presunção da falta de entrega, aos municípios, das receitas tributárias que lhes pertencem, salvo erro devidamente justificado e publicado até 15 (quinze) dias após a data da publicação incorreta."

E acrescentam:

"A partilha tributária, constitucional e complementarmente assegurada aos municípios autores, vem sendo violentada, e de forma expúria e continuada. A autonomia financeira das comunas paraenses vem sendo, nestes últimos quatro anos, perigosamente ameaçada.

A intervenção é o remédio. É o único remédio. Assim preconiza a alínea *b*, do inciso V, do art. 34, da vigente Constituição Federal. Assim preconizava a alínea *b*, do inciso V, do art. 10 da anterior Carta Magna.

Da mesma forma disciplinava o art. 90, do Decreto-lei nº 1.216, de 1972:

"Art. 90. Para efeito de aplicação do art. 10, item V, letra *b*, da Constituição, considera-se inadimplente o estado que deixar de depositar, no todo ou em parte e nos prazos a que se refere o art. 3º e seu § 10, as parcelas da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias pertencentes ao município", revogado e substituído pelo art. 10 da vigente Lei Complementar nº 63, de 1990, que, de maneira clara e indiscutível, determina:

"Art. 10. *A falta de entrega, total ou parcial, aos municípios, dos recursos que lhes pertencem na forma e nos prazos previstos nesta lei complementar, sujeita o estado faltoso à intervenção; nos termos do disposto na alínea* b, *do inciso V, do art. 34, da Constituição Federal*" (grifamos).

5. Com efeito, trata-se de representação de municípios do Pará, rechaçada pela Procuradoria Geral da República, que a transformou em mera solicitação daqueles municípios paraenses ao presidente da República.

6. Na verdade, a Constituição, cometendo ao governo federal atribuição excepcional de intervir nos estados quando estes deixarem de entregar aos municípios receitas tributárias nela fixadas, dentro dos prazos estabelecidos em lei, não o deixa vinculado, estritamente, aos pedidos dos municípios, notadamente, como na espécie, pelas generalidades das referências feitas na representação e a ausência de informes diretamente recebidos pelo governo federal dos seus agentes naquela unidade da Federação.

7. Não se configuram, *a priori*, fatos que obstem o livre exercício das atribuições peculiares do Poder Executivo do Pará.

8. Como ensina José Celso de Mello Filho,

"A Constituição proscreve, em respeito à autonomia estadual, a intervenção federal nos estados. A União, proclama o texto constitucional, não intervirá nos estados (...) Essa norma revela, na imperatividade de seu texto, submissão incondicional à doutrina do federalismo, posto que a intervenção federal é a própria negação da autonomia constitucionalmente reconhecida aos estados-membros.

A intervenção federal, portanto, reveste-se de excepcionalidade absoluta. Só é possível nos casos taxativamente referidos pela Constituição. As hipóteses de admissibilidade da intervenção federal, por isso mesmo, constituem *numerus clausus*" (Constituição Federal *anotada*, 2ª ed., p. 90).

9. O pedido de Intervenção Federal provocada mediante solicitação não vincula o presidente da República.

10 A Carta Política vigente seguiu o que já consagravam as Constituições de 1946 e 1967, com a Emenda nº 1, de 1969. Comentando a Carta de 1946, escreveu Carlos Maximiliano:

"Em que pese aos propugnadores de regulamentação inoportuna e perigosa, o texto é claro. A regra é abster-se o governo federal; intervir, a exceção. Por conseguinte ele age em circunstâncias realmente graves, quando os conflitos internos dos estados não podem solver-se dentro do jogo harmônico das suas instituições."

E ainda propugnava Carlos Maximiliano:

"É tanto perturbadora a intromissão do governo federal na vida íntima dos estados" (ob. cit., p. 208).

11. Atente-se que o governo do estado do Pará (ofícios n.os 115/90-GG e 119/90-GG), em resposta ao Aviso PGR/GAB nº 340/90, do Sr. Procurador-Geral da República, antecipou-se em esclarecer a representação interventiva dos municípios do Pará, aduzindo:

"1 — Os dados constantes do anexo IV, que aludem ao atraso ocorrido no repasse de recursos aos municípios de Santa Izabel do Pará, Tomé-Açu e Juruti, estão corretos. Mas o fato não se deveu senão a dificuldades momentâneas de operacionalização contábil, tanto assim que, nos meses subseqüentes ao mês a que se refere o quadro, os repasses foram regularizados.

2 — Quanto aos dados constantes do anexo V, ainda que não acompanhados de qualquer prova, cabem explicações que desfazem a possibilidade de expressarem má conduta administrativa.

A arrecadação estadual, como é óbvio, é feita em todos os municípios do estado, o qual tem área correspondente à da Colômbia. Daí resulta a dificuldade de sua centralização e, em conseqüência, a de sua totalização. Dos municípios, setenta por cento (70%) não dispõem de agência do Banco do Estado do Pará S/A., indicador claro da dificuldade apontada, que não atinge somente aos municípios, mas também ao estado, que não dispõe de resultados prontos de sua própria arrecadação.

3 — É importante destacar que o estado do Pará está dividido em cento e cinco (105) municípios, dos quais apenas vinte e dois (22) tomaram a iniciativa da representação. Dos oitenta e três (83) restantes muitos são administrados por prefeitos que não têm qualquer afinidade política com o governador. Isto significa claramente, que a representação foi inspirada em motivos imediatistas de mero oportunismo eleitoral, ao mesmo tempo em que patenteia que eventuais ligeiros atrasos no repasse de recursos aos municípios resultam de insuperáveis obstáculos de ordem administrativa, ligados à extensão territorial do estado, à precariedade de seus meios de transporte e às deficiências de sua rede de comunicações.

4 — Devo ponderar a Vossa Excelência que a representação dos municípios interessados na intervenção é uma peça singular, em assunto de tanta gravidade, pois não vem acompanhada de qualquer espécie de prova. Limitam-se as entidades requerentes a alegar o que bem lhe apraz e a elaborar quadros supostamente comprovadores de suas alegações, sem apoiá-los em qualquer elemento de prova. Como é princípio univer-

sal do processo, em qualquer nível, que o ônus da prova incumbe a quem alega, no caso configura-se uma verdadeira inversão desse ônus, atribuído que é a quem deve contestar o alegado."

12. Das informações oficiais do governo do Pará pode-se extrair o seguinte:

a) a Secretaria da Fazenda do estado do Pará já está procedendo ao levantamento completo de situação e examinando a possibilidade de minimizar os atrasos ocorrentes;

b) A distribuição da cota-parte do ICM, no período 1987 a março de 1989, foi procedida de acordo com os índices de rateio de cada município, calculados pela metodologia estabelecida pelo Decreto-lei nº 1.216, de 09 de maio de 1972 e Emenda Constitucional nº 17, de 02 de dezembro de 1980;

c) As informações de arrecadação de tributos estaduais são constantes do "Boletim da Receita Estadual", que é a publicação oficial da Secretaria de Estado da Fazenda. Referida publicação só pode ser viabilizada tecnicamente com uma defasagem de dois meses, pela demora das prestações de conta da arrecadação encaminhadas pelas diversas Agências jurisdicionadas e distribuídas espacialmente por 16 Regiões Fiscais em um estado de dimensões continentais. Da mesma forma, no que se referem à prestação de contas da arrecadação do ICM, relativa não só à retenção feita por outros estados como também o de importação;

d) A exigência do tempo de preparação, digitação, processamento e emissão dos relatórios de arrecadação para elaboração do Boletim da Receita Estadual;

e) A partir de maio de 1990, passou o estado a cumprir integralmente os dispositivos de Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. A dilação no cumprimento dos dispositivos de Lei Complementar, resulta da preocupação do estado, em não prejudicar os municípios de menor expressão econômica, pois o caráter redistributivo que há no repasse da cota-parte deixaria de existir se fosse aplicado de forma descentralizada, afetando diretamente aos municípios onde inexiste qualquer agência bancária, que no caso do estado do Pará são 70%.

f) O estado do Pará, para garantir, de acordo com a Lei Complementar nº 63, o repasse semanal para os municípios de menor expressão econômica, antecipa a sua cota-parte, haja vista que nestes, a arrecadação só é concretizada quinzenalmente.

g) No exercício de 1989, foram repassados 27,59%, quando a exigência constitucional era de 20%, e, após março, de 25%; no de 1990, até setembro, foram repassados 25,11%, quando a exigência constitucional é de 25%. Em referência ao IPVA, o valor de 50% da cota-parte que cabe aos municípios é automaticamente depositado pela rede bancária nas contas abertas pelas Prefeituras municipais. Quanto ao Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados, o estado do Pará está liberando mensalmente os 25% da cota-parte como manda a legislação.

h) O governo do Pará, nos últimos meses, não contraiu empréstimos, embora esteja resgatando, com ingentes sacrifícios, os que foram anteriormente contraídos. Apesar disso, está em dia com todos os seus compromissos, inclusive fornecedores, prestadores de serviços e funcionalismo público, este pago antes mesmo do fim de cada mês.

13. Na realidade, não subsistem suficientemente provados — e à vista do informe governamental do Pará — o quadro elaborado pelos municípios paraenses (fls. 8), tanto mais que, alegam, "a inconstitucionalidade e a ilegalidade se repetem, chegando ao cúmulo de creditar com enorme atraso as parcelas pertencentes aos municípios, conforme admitido em publicação oficial (DOC — anexo V)".

14. Pontes de Miranda, em *Comentários à Constituição de 1967*, reconhece que intervenção somente há quando algum dos pressupostos se compõe. Se aos poderes, que intervém — diz Pontes —, cabe certa discrição na resolução interventiva, não se trata de qualquer elemento novo, que caracterizasse faculdade de intervir. Todos os atos políticos contêm esse elemento de discricionariedade... (2ª edição, p. 194).

15. Evidencia-se, no caso concreto, não se cuidar do Poder Executivo federal con-

luiar ou acumpliciar o poder, a que cabe intervir, com o estado do Pará: o pressuposto a que se referem os municípios autores da representação interventiva, não é suficiente para a intervenção. A Constituição de 1988, na realidade, aponta, de modo inequívoco, alguns dos casos do art. 34 que a intervenção é obrigatória. É o que dispõe o seu art. 36, incisos I, II, III e IV.

16. Sem dúvida, a intervenção solicitada por prefeitos municipais do estado do Pará, cujo fundamento é a omissão consistente em o estado deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição da República, dentro dos prazos estabelecidos em lei (art. 34, V, *b*, da Constituição Federal), resultaria a incursão da União na esfera dos negócios do estado do Pará, ou seja, intervenção jurídica e, portanto, que ajus os fatos ao texto constitucional, para com isso a União poder entrar nos negócios peculiares ao estado-membro.

17. Ora, o que se anuncia na representação é que o estado do Pará deixou de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos legalmente estabelecidos.

A norma constitucional (art. 34, V, *b*) se "abre" à mediação legislativa concretizadora, cujo assunto em relação ao qual é necessário criar um espaço de conformação política ou que pode ser justificada medida corretiva ou adaptadora. A abertura de uma norma constitucional significa, sob o ponto de vista metódico, na lição de Gomes Canotilho, que ela comporta uma delegação relativa nos órgãos concretizadores (*Direito Constitucional*, 4ª ed., p. 136).

18. A regra contida no art. 34, V, letra *b* da Constituição Federal, pressupõe um maior espaço de discricionariedade no exame do pressuposto da Carta Política, para cogitar-se da intervenção no estado-membro. Tanto mais que o legislador complementar, ao dispor sobre os critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por este recebidas, pertencentes aos municípios, estabeleceu critérios de apuração, pelos estados, das parcelas de impostos arrecadadas, a serem transferidas e instituiu mecanismos de transferências dessas parcelas. Note-se que o § 5º do art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, reservou aos prefeitos municipais, às associações de municípios e seus representantes, livre acesso às informações e documentos utilizados pelos estados no cálculo do valor adicionado, obrigando, inclusive, o estado-membro, a fazer publicar no seu órgão, até 30 de junho do ano da apuração, o valor adicionado e indicar percentuais, a cada município, sujeitando-se os dados publicados à impugnação pelos prefeitos municipais e associações de municípios, ou seus representantes.

Acresce salientar que a documentação oferecida pelos prefeitos municipais apontam haver a Secretaria da Fazenda do Pará publicado, a partir da vigência da Lei Complementar nº 63/90, mensalmente, a distribuição da quota-parte dos municípios — ICMS e a distribuição da quota-parte do Fundo de Exportação. Faltou aos municípios comprovarem que o estabelecimento oficial de crédito não procedeu à entrega, no prazo, das importâncias que lhes pertencem, na forma do art. 9º da Lei Complementar 63, de 11.1.90, o que deslocaria o exame da questão para o Banco Central do Brasil.

19. De resto, pelas disposições da Lei nº 63, de 11 de janeiro de 1990, compreende-se que o estado-membro e os municípios terão que atender, primeiramente, todo um procedimento criado pelos arts. 3º a 9º da Lei Complementar nº 63/90, para então configurar-se o que diz o seu art. 10:

"Art. 10. A falta de entrega, total ou parcial, aos municípios, dos recursos que lhes pertencem na forma e nos prazos previstos nesta Lei Complementar, sujeita o estado faltoso à intervenção, nos termos do disposto na alínea *b* do inciso V do art. 34 da Constituição Federal."

20. No caso em exame, contudo, o inciso V, letra *b* do art. 34 da Constituição Federal, no qual se fundamenta a representação dos prefeitos do Pará, não se afigura

provado; ao contrário, pelos elementos do processo, duvidoso.

Assente na doutrina constitucional se o caso se sujeita, no seu merecimento, ao estudo e à ponderação do chefe do Executivo, ao qual incumbe a responsabilidade de decidir para projetar, no privativo da jurisdição estatal, a autoridade e a atuação do poder federal, para encampar o pedido dos prefeitos do estado do Pará, tem-se-lhe que se apresentar induvidoso. Senão, o poder central deve abster-se, porque a intervenção é a exceção, e, na dúvida, é a regra que se deve presumir.

21 Denota-se, por conseguinte, que a norma constitucional (art. 34) exprime que o governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos estados-membros, exceto para as hipóteses ali previstas. A regra é não intervir.

22. Confrontando-se disposições várias do contexto onde a palavra intervenção aparece na Constituição, pode-se deduzir dele o sentido do vocábulo. Ou seja: da intenção do legislador constituinte, deduzida do contexto e também revelada pela natureza do ato com o qual se ache em conexidade a palavra empregada, depende o saber se esta é imperativa ou meramente permissiva.

23. A exceção para a ação interventiva da União nos estados-membros quando estes deixarem de entregar receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei, ficou condicionada ao descumprimento, pelos estados-membros, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. A mera permissibilidade interventiva da União nos casos do art. 37, V, letra *b* da Constituição, exige aferir, de modo inequívoco, todos os elementos que comprovem a procedência do pedido, à vista da Lei Complementar nº 63/90. Na advertência de Seabra Fagundes, o presidente da República analisa os fatos de plano e, segundo o juízo que deles recolha, decide intervir, ou não. Do contrário, os juízes do exercício do grave poder outorgado pela Constituição ao governo federal seriam os órgãos locais (*RDA*, 40:441).

24. Não creio que a presente Representação Interventiva da União no estado do Pará, apresentada por prefeitos municipais, esteja desenvolvida para que sua possível gravidade não tenda a resolver-se por si mesma e exija absolutamente a interposição da medida extraordinária pelo Sr. Presidente da República.

25. Os fundamentos de fato e de direito elencados pelos municípios do estado do Pará não demonstraram, à exaustão, a necessidade da intervenção espontânea da União no estado do Pará.

26. A depender dos fatos alegados e de seu exame diante do texto constitucional e da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, com a devida vênia, a representação não merece ser acolhida pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República.

Sub censura.

Brasília, 4 de dezembro de 1990. — *Carlos Galiza,* Consultor de República.