

TAXA — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A COBRANÇA — INCONSTITUCIONALIDADE

— Interpretação do art. 141, § 34, da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal *versus* Cook & Cia. Ltda.

Recurso extraordinário n.º 16.904 — Relator: Sr. Ministro
RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso extraordinário n.º 16.904, do Distrito Federal, recorrente a União Federal, recorrida Cook & Cia. Limitada.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, por maioria de votos, não conhecer do recurso, na conformidade dos votos constantes das notas taquigráficas anexas.

Custas “*ex-lege*”.

Rio, 21 de maio de 1951. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Alvaro M. Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Cook & Cia. Limitada impetrou ao Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional de São Paulo medida de segurança a fim de afastar os óbices opostos pela Inspeção da Alfândega de Santos e pela Fiscalização Bancária do Banco do Brasil, ao embarque de . . . 149.185”, quilos de algodão em rama, no vapor “Pampas”, para a Inglaterra.

Exigiram aquelas autoridades, entre os documentos necessários para a retirada das guias de embarque, o certificado do pagamento da taxa de Cr\$ 0,30, a que se refere o decreto-lei n.º 9.108, de 1 de abril de 1946.

Entretanto, em ação declaratória, intentada, no mesmo juízo, pela Algodoeira Mercantil e Exportadora Limitada foi considerada indevida essa cobrança, nos exercícios de 1947 e 1948, não contemplado o gravame nos orçamentos para êsses anos. Embora criado o tri-

buto, para sua cobrança exige-se o prévio abrigo na lei de meios (Constituição, art. 141, § 34); o que não ocorre na espécie.

Pela sentença, prolatada a fls. 45, foi deferida a segurança impetrada. Eis a sua fundamentação:

“Quanto ao mérito, de esclarecer-se que a êste juízo já foi claro o desvigor da taxa, nos exercícios fiscais de 1947 e 1948, olvidando-se dela as tabelas orçamentárias dêsses anos (Constituição, art. 141, § 34). E, com semelhante pensar, esteve o ilustre Procurador Geral da Fazenda Pública. Portanto, reconheço como incontestável o direito da impetrante em furtar-se à solução do tributo, nos exercícios de 1947 e 1948, reportando-me aos fundamentos da sentença junta aos autos, por certidão (fôlhas 8-13v).

Nem se diga, como pretende a Fazenda, que não diferenciado o algodão, merece o exportador solver a taxa, que prevalece, em qualquer caso, para o produto anterior a 1947.

O decreto-lei n.º 9.108, de 1.º de abril de 1946, desfêz a distinção de safras ou regiões para o produto. Daí por diante desapareceu a diferença, incidindo a produção existente no preceito, com a ressalva única da entrega das cotas, previstas “em lei anterior para os negócios de exportação já registrada até a mesma data” (art. 1.º, parágrafo único). Não há de cogitar-se, assim, do tempo ou da origem, agora sem qualquer influência, banida a discriminação a partir de 1946, inclusive para a safra então a findar-se (art. 1.º parágrafo único). Todo o qui-

lo de algodão em pluma ficou sujeito à denominada cota especial quando negociado (art. 1.º). Únicamente, nos derradeiros exercícios, de 1947 e 1948, as tabelas orçamentárias não a contemplaram. Ora, como não se colhe o tributo, sem a necessária previsão no orçamento, verifica-se, aqui, indevida a cobrança, por carecer aquêlo do requisito acima”.

O colendo Tribunal Federal de Recursos, provocado, mediante apêlo dirigido pela Fazenda Nacional, confirmou, nos termos da decisão no recurso de mandado de segurança número 290, a sentença de primeira instância, como se vê do acórdão exarado a fls. 77, mantido pelo de fls. 98, em grau de embargos.

Vencida, recorre a Fazenda Nacional, com fundamento na alínea “a” do texto constitucional adequado, por violação dos arts. 19, v. 21, 30, II e 141, parágrafos 24 e 34 da Lei Magna, desobediência à letra do artigo 1.º do decreto n.º 9.108, de 1 de abril de 1946 (fls. 99 e seguintes).

A parte contra-arrazoou a fls. 113 e 133, oficiando a ilustrada Procuradoria Federal pelo parecer de fls. 137, *verbis*:

“Nada temos a acrescentar às bem deduzidas e convincentes razões de fls. 104-110, do ilustre Sub-Procurador Geral da República — Doutor Alceu Barbedo, apoiadas nos brilhantes e irresponsáveis votos dos eminentes Ministros Ábner de Vasconcelos e Rocha Lagoa (fls. 111-114 e 115-116), para opinarmos, como ora o fazemos, pelo provimento do recurso manifestado às fls. 99, com fundamento na letra “a”, do art. 101, n.º III, da Constituição federal.

Distrito Federal, 6 de junho de 1950 — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República”.

VOTO

lato:) — O presente recurso não en-
O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Re-
contra fundamento legal que o assegure

sob o pressuposto de lesão à letra da lei federal o uao texto da Lei Magna.

Firmou-se, a medida de segurança no parágrafo 34 do art. 14 da Constituição federal; deferiu-se a sentença de primeira instância, confirmada pelo Tribunal Federal de Recursos, eis que não teve o gravame acolhida na lei orçamentária que, assim, o ignorou nos exercícios de 1947 e 1948. Apurado que, efetivamente, a taxa de que se trata não se fez incluída nas referentes aos exercícios citados, torna-se indevida a sua cobrança nesses períodos.

Com assim dirimir a controvérsia, alicerçou-se o acórdão recorrido, e, com êle, a sentença de primeira instância, na douda opinião de Pontes de Miranda, “*verbis*”: “Não se cobram impostos e taxas não orçadas para o exercício. Aliás, o orçamento é prorrogável, se não foi até 30 de novembro enviado à sanção. Se dêle não consta algum imposto ou taxa, então é vedado cobrar aquêlo o uessa” (*Comentários à Constituição de 1946*, volume III, pág. número 375).

Carlos Maximiliano aduz a sentença de fls. 8, ao apreciar a antiga Constituição republicana de 1891, enuncia a afirmação que permanece atual: “Como todo e qualquer ônus decorre explicitamente de um ato legislativo, ou incorre na eiva de inconstitucionalidade, sejam quais sejam as denominações que revistam os tributos (impôsto, pedágio, sisa, taxa, licença, etc...), não prevalecem desde que não se verificam os requisitos estabelecidos pelos revolucionários franceses de 1789 e em síntese adotados pelo art. 72, § 30, do Código fundamental brasileiro. Mais ainda se exige: que os proventos do Erário sejam anualmente votados pelos representantes dos contribuintes” (*Comentários à Constituição Brasileira*; 1923, pág. n.º 188).

Abona-se, ainda, a sentença, em outras considerações; “Para coletar o tributo é indispensável que êste conste da lei do orçamento (cf. Sousa Costa, voto na Comissão Constitucional, *apud* José Duarte, *Constituição Brasileira*,

de 1946, págs. 78-81). Ou como explicitamente falou Nereu Ramos: êsse impôsto só deve cobrado em determinado exercício, quando o orçamento o incluir como fonte de receita para aquêle exercício. De maneira que não quero deixar — é o meu voto — para a legislação ordinária, o preceito. Quero consignar na Constituição, juntamente para impedir no meio do ano se crie um impôsto e se mande cobrar imediatamente. Quero, repito, que, incluído o impôsto, o orçamento determine o ano em que deva ser cobrado” (voto na Comissão Constitucional, *apud* J. Duarte, op. cit. pág. 82). “...Onde não há democracia, apenas ampara o povo quanto aos tributos não previstos para serem pagos depois da entrada da lei em vigor “a incidir desde o dia tal” (Pontes de Miranda *Comentários a Constituição de 1946*, pág. n.º 373).

Incisivamente atalha o preclaro Ministro Carlos Maximiliano:

“O fundamento da cobrança de impostos e taxas é a autorização expressa no Orçamento, a qual deve renovar-se durante a vigência de um exercício financeiro para o seguinte; portanto, o que se não acha inscrito naquele repositório de cifras, é irregularmente cobrado.

“... Em verdade, resultaria inócua a exigência do orçamento, se por força do mesmo se possibilitasse a cobrança de tributos novos ou majorados.

“O Direito Público hodierno prestigia o “princípio da anualidade do impôsto”, segundo o qual “tôda contribuição, tôda taxa que não esteja enumerada nos quadros do orçamento, não pode ser percebida durante o ano corrente” (*Comentário à Constituição Brasileira*, vol. III, págs. 168).

Já advertia o consumado Barbalho:

“E’ da índole e da essência dos governos democráticos que os cidadãos não paguem impostos em que não tenham consentido. O contrário disso fôra inteiramente repugnante e avesso ao princípio basilar dêsses governos.

“... Não há obrigação, pois, de pagar impôsto que não tenha sido cria-

do por lei, porquanto, sòmente por força dêste êle existe e é devido” (*Comentário à Constituição*, páginas 335).

Diversa não é a lição de Temístocles Cavalcânti, “*verbis*”:

“A exigência de lei especial para criação ou aumento de impostos, é da tradição democrática e decorre do poder financeiro do Parlamento.

“Como já vimos na análise do dispositivo referente ao orçamento, êste se caracteriza como tabela, lei formal, que pressupõe, por isso mesmo, uma lei substantiva, geradora das relações jurídicas.

“A lei mencionada no texto deve ser ordinária, referir-se explicitamente ao impôsto criado e ao seu “*quantum*”.

Não há, pois, como dispensar-se a coexistência das duas leis, uma criando o impôsto e a outra autorizando a sua cobrança para o exercício correspondente. Cada uma delas tem o seu conteúdo jurídico próprio, a sua finalidade específica e se completam, no conjunto de medidas legislativas adequadas à legitimidade e legalidade da tributação (*A Constituição Federal, Comentários*, vol. III, págs. 355).

Êsses princípios nortearam a conclusão do brilhante parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Pública, de 1 de março de 1948, da lavra do ilustre Doutor Jorge de Godói (fôlhas 56) que, com referência ao ponto ora controvertido, remata:

“A redação dada a êsse artigo (decreto n.º 9.108, de 1 de abril de 1946) — registre-se de passagem, emprestou o caráter de permanência a êsse tributo, que o texto do parágrafo único do mesmo artigo poderia, ao exegeta menos atento, induzir a considerar transitório e sòmente exigível com relação à safra de 1945-1946.

Ao referir-se à incidência da cota de trinta centavos sôbre o quilo de pluma de algodão “sem distinção de safra”, parece ter querido o legislador que êsse diploma tivesse vigência permanente de tal sorte que, pela simples regra do art. 3.º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro,

(decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942) — “Não se destinando, à vigência temporária, a lei terá vigor até, que outra a modifique ou revogue” — está o citado decreto-lei n.º 9.108, de 1946, em pleno vigor, dès que não foi revogado nem modificado por outra qualquer lei posterior. E vigente seria exigível em 1948.

Assim efetivamente aconteceria, caso se não trate, como indiscutivelmente se trata, de lei de natureza tributária que se não rege apenas pelas normas das leis ordinárias, mas deve primordial conformidade com a regra do § 34 do art. 141 da Constituição vigente, segundo a qual:

“Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira, e o impôsto lançado por motivo de guerra”.

Examinada a dúvida emergente destes papéis, à luz dêsse texto constitucional de meridiana clareza, impõe-se de logo a conclusão de que essa cota não poderá ser cobrada neste exercício, essa cobrança não está prevista no orçamento para o ano em curso.

Por êsse preceito unívoco da Carta de setembro não basta para que seja exigível, tenha o tributo existência

legal, condição que preenche a cota sôbre o algodão: é indispensável para que lícita a sua cobrança em cada exercício, sua prévia inclusão no orçamento da receita da União.

Havemos, ante o exposto, de concluir pelo não conhecimento do recurso.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Barros Barreto (Presidente) — Tenho sempre votado em sentido contrário; conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Não se tomou conhecimento do recurso, contra o voto do Ministro Presidente.

Impedido o Exmo. Senhor Ministro Sampaio Costa.

Compareceu o Excelentíssimo Senhor Ministro Ribeiro da Costa, a fim de tomar parte neste julgamento, no qual funcionou como Relator.

Não tomou parte no julgamento o Exmo. Senhor Ministro Macedo Ludof.

Deixou de comparecer, o Exmo. Senhor Ministro Aníbal Freire, que se acha em gozo de licença, sendo substituído pelo Exmo. Senhor Ministro Sampaio Costa.