

PARTILHA TRIBUTÁRIA — ESTADOS E MUNICÍPIOS — EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

— *Interpretação do art. 20 da Constituição.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Viterbo *versus* Estado de São Paulo
Apelação cível n.º 86.394 — Relator: Sr. Desembargador
CANTIDIANO DE ALMEIDA

ACÓRDÃO

Acordam, em sessão da Terceira Câmara Civil do Tribunal de Justiça, nestes autos de apelação cível n.º 86.394, da comarca de São Paulo, apelante a Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Viterbo e apelada a Fazenda do Estado, os Desembargadores que integram a Turma Julgadora, por votação unânime, negar provimento aos recursos, inclusive o oficial, que consideram lançado, na espécie.

Custas pela apelante.

Negam provimento aos recursos, inclusive ao de ofício, que têm como interposto, aparecendo como vencida na lide a Fazenda Municipal de Santa Rosa de Viterbo. A circunstância de surgir, como vencedora, a Fazenda estadual, não exclui o apêlo necessário, que só exige, para se projetar, que a sentença seja proferida “contra a União, o Estado ou o Município” (Código de Processo Civil, art. 822, n.º III). Ora, aqui, proferida a decisão contra o Município, não há por que indagar-se da qualidade da parte contrária, prescindindo-se do recurso oficial.

Confirmam a sentença, pelos próprios fundamentos.

Na verdade, o que a Constituição federal assegurou, no art. 20, e a ser executado gradativamente num prazo de 10 anos, foi a entrega de 30% do excesso da arrecadação estadual de impostos, nos Municípios, salvo o das Capitais. Não se cogitou, no dispositivo acima, da origem, ou produção dos bens tributados. Sòmente do local da arrecadação.

O Estado de São Paulo abriu mão do decênio previsto pela Constituição de 1946, para a instituição da norma (Ato das Disposições Transitórias, art. 13, § 2.º, n.º III) passando a atribuir aos Municípios uma quota do excesso da arrecadação, a partir de 1948, nas bases mínimas de 30%, em atenção ao disposto no art. 67 da Carta Magna do Estado.

Mas, a Lei n.º 2.063, de 1952, entendendo, é de presumir, não de todo justo o critério constitucional da simples arrecadação, levantou a *fictio juris* da coleta do tributo no Município produtor, a fim de obter êste as vantagens do excesso em causa.

Não se incluí, todavia, entre os Municípios que perderiam a qualidade de arrecadador, em prol do produtor, o da Capital. Nem se projetou executá-

vel desde logo o preceito, subordinado à expedição gradativa de regulamentos, "em relação a cada produto", objeto da taxaço.

Dai concluir muito bem a sentença, que "é de afastar-se, na espécie, a incidência da Lei n.º 2.063, de 1952, já porque o tributo é pago no Município da Capital, já porque as mercadorias produzidas em Santa Rosa de Viterbo não foram ainda, objeto de regulamentação pelo Poder Executivo".

Nada mais é necessário adiantar em amparo à decisão recorrida, máxime quando as leis federais, acêrca do impôsto de vendas e consignações (Decretos-leis ns. 915, de 1938, e 1.061, de 1939), não interferem na produção "dentro" do Estado, limitando-se a cuidar da imposição pertinente, na eventualidade de conflitos, a propósito, entre mais de um dêles.

São Paulo, 27 de março de 1958 —
R. F. Ferraz de Sampaio, Presidente
com voto. — *Cantidiano de Almeida*,
Relator. — *Rafael de Barros Monteiro*.

*

SENTENÇA

Vistos, etc.

I — A Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Viterbo propôs a presente ação contra a Fazenda do Estado de São Paulo, alegando, em resumo, que o art. 20 da Constituição federal determinou a atribuição, ao Município, de 30% do excesso arrecadado pelo Estado, no prazo fixado pelo art. 13, § 2.º, n.º III, do Ato das Disposições Transitórias. O mesmo princípio foi adotado pela Constituição estadual, art. 67. Regulamentando êste último dispositivo, a Lei n.º 2.063, de 1952, prescreveu que o impôsto sôbre vendas e consignações, pago em qualquer Município, exceto o da Capital sôbre a primeira operação a êle sujeita, realizada com mercadoria produzida ou fabricada neste Estado, considerar-se-ia, para os efeitos do art. 67 da Constituição estadual, arrecadado no Município de origem do produto. Acontece, porém, que, para a apuração da referida percentagem, no

Município de Santa Rosa de Viterbo, o Estado não tem adicionado as parcelas do impôsto de vendas e consignações sôbre mercadorias produzidas ou fabricadas na circunscrição territorial da autora, recolhidas pelas Indústrias Reunidas F. Matarazzo diretamente nesta Capital, por intermédio dos escritórios centrais dessa poderosa emprêsa. Indubitável que, mercê do disposto no art. 13, § 2.º, n.º III, do Ato das Disposições Transitórias, a prescrição da ação para reclamar sôbre êrro ou insuficiência do pagamento da percentagem em aprêço, só começaria a fluir em 1.º de janeiro de 1959. Devia, assim, ser apurado o montante dos impostos recolhidos pelas Indústrias Reunidas F. Matarazzo, salvo o de exportação, durante os aços de 1948 a 1955, e mais os do exercício de 1956, sôbre mercadorias produzidas ou fabricadas no Município de Santa Rosa de Viterbo. Cumprida de modo incompleto a obrigação imposta à ré, devia esta ser condenada a pagar as diferenças apontadas, mais juros da mora, custas e honorários advocaticios. Com a inicial vieram os documentos de fls.

A ré contestou a ação, afirmando, em síntese, que, se admitida a tese de que a prescrição da ação para reclamar sôbre o êrro ou insuficiência do pagamento da percentagem, sômente começaria a fluir em 1.º de janeiro de 1959, haveria de se entender que só nessa data nasceria o direito de ação. De outra parte, a Lei n.º 2.063, de 1952, criou direito novo; em data anterior, nenhuma pretensão poderia surgir com apoio em seus dispositivos. Ademais, nos têrmos da própria Lei n.º 2.063, ela só se aplicaria aos produtos objetos de regulamentação baixada pelo Poder Executivo. Êste só expediu regulamento relativo ao café cru, produto que não é objeto das atividades das Indústrias Reunidas F. Matarazzo, em Santa Rosa de Viterbo. Ainda: a Lei n.º 2.063 exclui sua incidência, quando se trate de impôsto pago no Município da Capital, circunstância que ocorre, na espécie. Finalmente, a Lei

n.º 2.063 padeceria do vício da inconstitucionalidade. O restante foi contestado por negação geral.

Depois de manifestação da autora (fls.), o processo foi saneado (fls.).

Em audiência, a autora produziu as alegações constantes do memorial de fls., e a ré as razões que constam do termo da audiência, ambas reiterando os argumentos já resumidos acima.

É o relatório. Passo a decidir.

II — Dispôs a Constituição federal (art. 20) que, quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, excedesse, em Município que não fôsse o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, dar-lhe-ia o Estado, anualmente, 30% do excesso arrecadado. A regra foi repetida, em substância, na Constituição estadual (art. 67), salvo quanto à porcentagem a ser atribuída aos Municípios, fixada entre os limites mínimo de 30% e máximo de 50%.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 13, § 2.º, III), determinou que o disposto no art. 20 da Constituição federal haveria de ser cumprido, gradativamente, no curso de 10 anos, contados de 1948.

O legislador paulista, no entanto, não aguardou que se escoasse o decênio e determinou, pela Lei n.º 589, de 1949, que a repartição anual do excesso de arrecadação se fizesse a partir de 1948, em taxas crescentes, que, no exercício de 1952, atingiriam a quota fixada na Constituição federal, para os Municípios. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 19.631, de 1950.

Aconteceu, porém, (cf. Gomes de Sousa, *Normas Gerais do Direito Financeiro*, na "Revista de Direito Administrativo", vol. 37, pág. 19) que, sendo tãda a produção do Estado canalizada pelo pôsto de Santos, nesse Município se concentrava a arrecadação estadual. Portanto, quase exclusivamente a êle tocava a participação de 30% sôbre o excedente das rendas locais.

Procurou-se dar cõbro a essa situação com a Lei n.º 2.063, de 1952, que definiu como local da arrecadação o Muni-

cípio de origem dos produtos tributados *verbis*: "O impôsto sôbre vendas e consignações, pago em qualquer Município, exceto o da Capital, sôbre a primeira operação a êle sujeita, realizada com mercadoria produzida ou fabricada neste Estado, considerar-se-á, para os efeitos do art. 67 da Constituição estadual, arrecadado no Município de origem do produto" (art. 1.º).

A própria Lei n.º 2.063, no entanto, previu a expedição de regulamentos, pelo Poder Executivo, que fôsem estendendo gradativamente, em relação a cada produto, as regras nela contidas. E dispôs expressamente que, enquanto não fôsem baixados os regulamentos previstos, e em relação aos produtos não alcançados pela regulamentação, prevaleceriam, para os fins do art. 67 da Constituição estadual, as normas em vigor na data da publicação da mesma Lei n.º 2.063.

Até agora, apenas um regulamento (Decreto n.º 22.387, de 1953), atinente às operações realizadas com o café cru, foi expedido.

Ora, examinada à luz dêsses dispositivos, parece evidente a sem-razão da autora.

Não reclama ela a partilha do excesso de rendas efetivamente arrecadadas em seu território. O que a autora pretende é a repartição dos tributos, relativos a mercadorias produzidas em Santa Rosa de Viterbo pelas Indústrias Reunidas F. Matarazzo, e por estas pagos na Capital do Estado.

A autora não diz que mercadorias são fabricadas em seu território, por aquela sociedade comercial. Mas, à evidência, não se trata de café cru. Portanto, a essas mercadorias não se aplica, ainda, a Lei n.º 2.063, de 1952.

Esta lei, ademais, só incide quando o impôsto de vendas e consignações é pago em qualquer Município, exceto o da Capital. E é precisamente no da Capital que se recolhe o impôsto, no caso dos autos.

É possível que o art. 2.º da Lei n.º 2.063, de 1952, implique em delegação de poderes, proibida pela Constituição

federal (art. 36, § 2.º). A admissão dessa tese, no entanto, não teria outro efeito que não fôsse o de tornar ineficaz, por inconstitucional, a lei que delegou matéria indelegável (cf. Lúcio Bitencourt, *Contrôle Jurisdiccional da Constitucionalidade das Leis*, págs. 133-134; Lignola, *La Delegazione Legislativa*, págs. 211-213, n.º 89). Em nada favoreceria, assim, à autora.

É preciso considerar, também, que o mandamento contido no art. 20 da Constituição federal já foi cumprido com antecipação, pela Lei n.º 589, de 1949.

O que a Lei n.º 2.063, criou foi um novo conceito de local da arrecadação. Por uma ficção, que Dabin (*La Technique de l'Élaboration du Droit Positif*, págs. 285-288) provavelmente incluiria entre as *fictions contre l'histoire*, passou-se a entender que, em certas circunstâncias e observadas umas tantas condições, o tributo seria considerado como arrecadado no local em que a mercadoria fôra produzida ou fabricada.

Puro artifício. Pois lugar da arrecadação, do ponto de vista histórico, não pode ser outro senão aquêle em que se recolhe o tributo aos cofres públicos, seja diretamente, seja por retenção ou desconto, seja pela aquisição de selos ou estampilhas e respectiva obliteração.

Não cabe invocar os Decretos-leis federais ns. 915, de 1938, e 1.061, de 1939. Esses diplomas apenas delimitam, no espaço, o poder tributário dos Estados-membros (cf. *Revista dos Tribunais*, vol. 176-353). Traçam normas de Direito Fiscal interlocal.

O objetivo principal, senão exclusivo, dessas normas de colisão é evitar a bitributação levada a têrmo por autoridades concorrentes (cf. Blumenstein, *Sistema di Diritto delle Imposte*, trad. Forte, págs. 76-77; Hensel, *Diritto Tributario*, trad. Jarach, pág. 31; Seligman, *Essais sur l'Impôt*, trad. Suret, vol. I, págs. 174-196).

Este conflito, porém, é impossível ocorra entre o Estado-membro e o Mu-

nicípio, no atinente ao impôsto de vendas e consignações. Pois tal tributo compete exclusivamente ao Estado-membro.

Nem é dado à União elaborar, sob a capa de "normas gerais de direito financeiro", leis que regulem especificamente os tributos reservados ao Estado e ao Município (cf. Carvalho Pinto, em *Normas Gerais de Direito Financeiro*, Edições Financeiras S. A., pág. 92; *Codificação do Direito Tributário*, págs. 106-108).

Nem se esqueça que os Decretos-leis ns. 915 e 1.061, apenas definiam o "lugar da operação" tributada, silenciando por completo quanto ao "lugar da arrecadação".

Em resumo: é de se afastar, na espécie, a incidência da Lei n.º 2.063, de 1952 já porque o tributo é pago no Município da Capital, já porque as mercadorias produzidas em Santa Rosa de Viterbo não foram, ainda, objeto de regulamentação pelo Poder Executivo.

Igualmente sem aplicação à espécie os Decretos-leis ns. 915, de 1938, e 1.061, de 1939, que tão-somente dirimem os conflitos entre as leis tributárias dos Estados-membros, e o fazem sem qualquer alusão ao "lugar da arrecadação".

Inexiste qualquer ofensa ao art. 20 da Constituição federal, ou ao art. 67 da Constituição estadual, que vêm sendo cumpridos, com notável antecipação, mercê da Lei n.º 589, de 1949.

Não tem a autora, conseqüentemente, ação para demandar o que pede. Tal conclusão torna ocioso o exame das demais questões debatidas.

III — Isto pôsto, julgo a autora carecedora de ação.

Incabível a condenação da autora em honorários de advogado, pôsto que o art. 64 do Código de Processo Civil só se aplica ao réu.

Custas pela autora. Publique-se na audiência designada. — São Paulo, 10 de outubro de 1957. — *Dínio de Santis Garcia*.