

A “QUOTA DE ESTATÍSTICA”.
É CONSTITUCIONAL A COBRANÇA PELO I.B.G.E.

PARECERES DOS EMINENTES JURISCONSULTOS
MINISTROS
CARLOS MAXIMILIANO E CASTRO NUNES

RIO DE JANEIRO

1950

A “QUOTA DE ESTATÍSTICA”.

É CONSTITUCIONAL A COBRANÇA PELO I.B.G.E.

PARECERES DOS EMINENTES JURISCONSULTOS

MINISTROS

CARLOS MAXIMILIANO E CASTRO NUNES

RIO DE JANEIRO

1950

NOTA PRÉVIA

Em julho de 1949 foi publicado, sob o título "A Constitucionalidade da Quota de Estatística", um opúsculo, no qual se divulgaram alguns documentos relacionados com o executivo fiscal proposto pela Prefeitura Municipal de Taubaté para haver, da Companhia de Cinemas do Vale do Paraíba S. A., importância de multa imposta pelo não pagamento da "quota de estatística". São do mencionado folheto os seguintes esclarecimentos, cuja reprodução se faz aconselhável:

"Baseado nos princípios de cooperação inter-administrativa que caracterizam a organização do sistema estatístico brasileiro, o Governo Federal, em 1942, autorizou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a assumir, mediante delegação outorgada em um convênio que compreendesse todos os Municípios do país e as respectivas Unidades Federadas, a administração dos serviços de estatística da competência das Municipalidades e que fôsem de interesse para a estatística geral.

Os Convênios, firmados pela totalidade dos Municípios existentes e convenientemente ratificados por leis dos governos Municipais, Regionais e Federais, estabeleceram as bases para a constituição de eficiente sistema de coleta estatística, colocado sob a responsabilidade de uma entidade sui-generis — o I. B. G. E. — que se identifica, de certo modo, com as três esferas do Governo da administração brasileira, concomitantemente.

O financiamento da administração delegada, segundo ficou previsto, caberia aos Municípios, que, de maneira cooperativa, concorreriam em base comum para a Caixa Nacional de Estatística Municipal, fundo este destinado a atender a tôdas as despesas. A contribuição financeira dos Municípios se concretizaria em obediência aos seguintes compromissos, então por todos assumidos:

a) criação de um tributo especial a incidir, na forma de sêlo a ser fornecido pelo I. B. G. E., sobre as entradas em casas ou lugares de diversões que ofereçam espetáculos ou qualquer outra forma de diversão pública, à razão de dez centavos por cruzeiro ou fração do valor do respectivo ingresso;

b) outorga da arrecadação desse tributo ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que a deposita e movimenta no Banco do Brasil, mediante acôrdo.

A execução dos Convênios teve início, praticamente, em princípios de 1945, com a instalação das Inspetorias Regionais de Estatística Municipal, nas Capitais das Unidades Federadas, e com o começo da arrecadação do "Sêlo de Estatística".

A implantação do novo sistema, obediente às linhas de um planejamento cuidadoso, obteve o êxito esperado, em todo o território nacional. A coleta estatística, com efeito, colocada sob a responsabilidade do I. B. G. E., vem sendo realizada em melhores condições, principalmente no que se refere à presteza na obtenção dos informes e à maior exatidão dos dados. E essa melhoria, que se acentua progressivamente, está se processando sem embargo de não haver sido concluída ainda a seleção do pessoal para o quadro nacional das Agências de Estatística, cuja constituição ficou prevista nos Convênios. De qualquer forma, mais de 2 500 servidores têm hoje exercício nas Agências de Estatística, as quais, por sua vez, estão equipadas com móveis, máquinas, arquivos, e demais material indispensável às suas atividades regulares.

Em fins do ano passado, porém, o sistema estabelecido pelos Convênios Municipais de Estatística Municipal passou a ser alvo de ataque, junto às administrações municipais, por parte de responsáveis pela direção de estabelecimentos cinematográficos. A resistência à ação do Instituto culminou com a atitude de um consórcio de casas exibidoras e distribuidoras, sediado na Cidade de Taubaté, no Estado de São Paulo, e cuja atividade abrange, além daquela Unidade Federada, os Estados do Rio, de Minas Gerais e do Espírito Santo.

O Departamento Jurídico da Distribuidora de Filmes Cruzeiro Ltda. — uma das empresas subsidiárias do referido consórcio —, na base de parecer que elaborou e foi aceito pelas diretorias das empresas, recomendou a suspensão do pagamento do "Sêlo de Estatística" nos ingressos vendidos ao público pelos cinemas de sua propriedade, a partir de 1.º de janeiro de 1949.

A suspensão em causa foi comunicada aos Prefeitos dos Municípios nos quais o consórcio mantém casas de diversões, juntando-se aos comunicados cópia do parecer elaborado pelo Departamento Jurídico e no qual se alegara a inconstitucionalidade e a consequente ilegalidade da cobrança da contribuição, com fundamento nos seguintes pontos:

- 1.º — Não há prévia autorização orçamentária para cobrança do imposto de estatística;
- 2.º — A cobrança do imposto de estatística viola a autonomia municipal;
- 3.º — Os Convênios de Estatística não têm validade jurídica.

Constituindo a recusa em apôr o "Sêlo de Estatística" nos ingressos vendidos ao público por estabelecimentos de diversões, transgressão ao Regulamento da arrecadação das contribuições para a

Caixa Nacional de Estatística Municipal, punível com multa, a Prefeitura Municipal, esgotados os meios amigáveis, ingressou no Juízo de Direito de Taubaté com uma ação executiva fiscal, para haver o pagamento da multa e fazer cumprir a lei a que a Companhia de Cinemas do Vale do Paraíba, S. A. sponte sua, negou aplicação. Demonstrou a Municipalidade, assim, estar plenamente satisfeita com a maneira por que vem o Instituto executando os compromissos que assumiu nos Convênios.

Nos embargos opostos à penhora voltou a Companhia a explorar o seu articulado de inconstitucionalidade da contribuição, pelo choque, que reputava evidente, do "Sêlo de Estatística" com a ordem constitucional vigorante no país. Juntou ao arrazoado, como complemento à argumentação que expendeu, parecer de ilustre Professor da Faculdade de Direito de São Paulo.

Na audiência de instrução e julgamento, realizada no dia 22 de abril do corrente ano, o esclarecido Procurador da Fazenda Municipal ofereceu à consideração do Julgador, junto ao seu Memorial, a "Exposição justificativa da Cobrança da "Quota de Estatística", elaborada pelo Consultor Jurídico do Instituto. Nesse documento, anexado aos autos do executivo fiscal por deferência da embargante, são focalizados os aspectos fundamentais da controvérsia, com assento nos tratadistas mais categorizados do Direito Constitucional e do Direito Administrativo.

Por sentença datada de 4 de maio do ano em curso, o juiz de Direito da Comarca julgou a ação procedente e, em consequência, subsistente a penhora realizada nos bens da executada.

Na sentença prolatada pelo Dr. Durval Pacheco de Matos, íntegro Juiz de Direito da Comarca de Taubaté, a justiça se fez de modo amplo, dentro duma linha superior de raciocínio. Os Convênios foram interpretados em face das leis constitucionais precedentes e de acôrdo com o regime que vigora no momento, não tendo o magistrado vislumbrado a eiva que invalidaria, como entende a executada, o sistema legal dos Convênios Nacionais de Estatística Municipal.

Da decisão da primeira instância agravou a Companhia de Cinemas do Vale do Paraíba, S. A., para o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, onde o Instituto espera ver mantida a acertada sentença.

O pleito, se possibilitou à Companhia de Cinemas do Vale do Paraíba, S. A., à Empresa Fluminense de Cinemas Ltda. e à Distribuidora de Filmes Cruzeiro Ltda. uma exteriorização do poder econômico característico da ação dos consórcios e formas assemelhadas, estabelecerá da melhor maneira a completa compatibilidade da estruturação atual do sistema estatístico brasileiro não só com a Constituição, mas também com os próprios princípios basilares da organização nacional. Julga o Instituto, por isso mesmo,

e não obstante esteja o assunto pendente de decisão, conveniente a divulgação da respeitável sentença do Meritíssimo Juiz da Comarca de Taubaté e da exposição elaborada pelo seu Consultor Jurídico.

Recomendável se torna, outrossim, a divulgação de erudito parecer emitido sobre o assunto pelo renomado jurista Professor PONTES DE MIRANDA, cujo ponto de vista se identifica plenamente com o do Instituto no tocante à constitucionalidade dos Convênios de Estatística Municipal e da cobrança do selo de estatística.

Finalmente, cumpre ao Instituto declarar que confia no reconhecimento da legalidade da cobrança da "quota de estatística" e, conseqüentemente, na vitória da sua causa, que é a do próprio princípio cooperativo em que se funda a entidade e que, possuindo todas as virtualidades de ordem institucional e de ordem prática, deve ser pôsto a salvo de quaisquer deformações capazes de comprometer os objetivos dos Convênios Nacionais de Estatística Municipal."

O Agravo da executada não chegou, todavia, a ser julgado pelo Tribunal de São Paulo, embora a 5.^a Câmara Cível tivesse tomado conhecimento dos respectivos autos. É que, depois de encaminhado o processo ao Egrégio Tribunal Pleno da referida Corte de Justiça, para julgamento preliminar da inconstitucionalidade arguida, a União, pelo seu Procurador Regional, requereu a sua admissão no pleito como assistente, tendo em vista os altos interesses do Governo Federal vinculados aos Convênios Nacionais de Estatística Municipal. O deferimento do pedido, concedido após pronunciamento do Tribunal Pleno, determinou o deslocamento de instância, ex-vi do que estabelece a alínea a do item II do art. 104 da Constituição Federal. Caberá, agora, por isso mesmo, ao Colendo Tribunal Federal de Recursos julgar o Agravo, reconhecendo, como não poderá deixar de acontecer, a perfeita compatibilidade da cobrança da "quota de estatística" com a Constituição vigente.

Divulgam-se, no presente folheto, dois documentos de alta erudição e de aprofundada lógica jurídica, que dão a exata exegese ao texto constitucional referente à necessidade da inclusão em orçamento da previsão de receita, para a legalidade da cobrança de qualquer tributo. Assinam os pareceres os eminentes juristas MINISTROS CARLOS MAXIMILIANO e CASTRO NUNES. Espera-se, agora, que a contribuição fornecida por esses renomados cultores do Direito seja decisiva para o reconhecimento da procedência da ação intentada pela Prefeitura de Taubaté.

PARECER DO MINISTRO
CARLOS MAXIMILIANO

CONSULTA

O Município delegou ao I.B.G.E., mediante convênio, a administração dos serviços locais de estatística da sua competência, outorgando à aludida entidade, como compensação, a arrecadação e emprêgo de um adicional ao impôsto de diversões, que criou especialmente para êsse fim. O adicional não consta do orçamento do Município e sim da previsão de receita do órgão próprio do Instituto.

Deseja-se saber se é regular a outorga dessa arrecadação e se a inclusão da previsão da receita no orçamento do Instituto não é suficiente para atender ao disposto no n.º 34 do art. 134 da Constituição Federal.

PARECER

Vários processos foram tentados em vão, para obter o funcionamento eficiente do Serviço de Estatística, no Brasil. O Governo Provisório instituído pela Revolução de 1930 resolveu com êxito o problema, com entregar o serviço a uma entidade autônoma, o Instituto Nacional de Estatística, substituído posteriormente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O primeiro brotou do Decreto n.º 24.609, de 6 de julho de 1934, que ostentava a seguinte Ementa:

“Cria o Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos”.

Progrediu pouco a idéia durante o Governo legal baseado na Constituição de 16 de julho de 1934.

Sob o regime ditatorial estabelecido em 1937, surgiu o Decreto-lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942, que determinou:

“Art. 6.º — De acôrdo com as disposições fundamentais já assentadas contratualmente na Convenção Nacional de Estatística e mediante Convênios Especiais, em cada Unidade da Federação,

em que serão partes o I.B.G.E., o Governo Regional e a totalidade dos respectivos Governos Municipais, será delegada pelos Municípios ao mencionado Instituto, como entidade federativa em que se representam as três órbitas governativas da República, a função administrativa concernente ao levantamento da estatística geral da competência das municipalidades.

Parágrafo único — No caso do Distrito Federal, apenas serão partes no respectivo Convênio o I.B.G.E. e o Governo Municipal.

Art. 7.º — Os Convênios previstos no artigo precedente, que ficam denominados *Convênios Nacionais de Estatística Municipal*, serão *assentados e subscritos* por delegados devidamente credenciados.

Parágrafo único — Os Convênios a que se refere este artigo, serão firmados dentro do prazo de 180 dias a partir da data deste Decreto-lei, devendo sua ratificação ser feita por leis especiais de tôdas as partes convencionantes, dentro do menor prazo possível, tendo-se em vista, quanto aos municípios, as comunicações existentes entre a respectiva sede e a capital do Estado ou Território.

Art. 9.º — Para custear a respectiva repartição municipal de estatística e a contribuição de cada municipalidade para os serviços estatísticos nacionais de caráter municipal, bem assim os registros, pesquisas e realizações necessários à segurança nacional e relacionados com as atividades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os Convênios Nacionais de Estatística Municipal estipularão, a fim de serem efetivadas nas próprias leis municipais que os ratificarem, as seguintes providências:

- a) — criação de uma taxa (ou sobretaxa se fôr o caso) de estatística, a incidir, em forma de selo especial *FORNECIDO PELO I. B. G. E.*, sôbre as entradas em casas ou lugares de diversões (cinematógrafos, teatros, cine-teatros, circos, etc.), no valor de \$100 por 1\$000, ou fração de 1\$000, do respectivo preço;
- b) — a outorga da arrecadação da respectiva renda ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mediante acôrdo entre este e o Banco do Brasil, *onde FICARÃO DEPOSITADOS* e movimentados os recursos da Caixa Nacional de Estatística Municipal, na conformidade do disposto no art. 27 da Lei n.º 24 609, de 6 de julho de 1934”.

(O referido art. 27 mandara recolher as receitas do Instituto ao Banco do Brasil).

Efetuaram-se os Convênios com tôdas as municipalidades do país, os quais foram ratificados pelo Decreto-lei n.º 5.981, de 10 de novembro de 1943, e atos dos Governos locais.

O serviço correu satisfatória e normalmente, sem tropeços, no Brasil inteiro, até comêço de 1949, quando se opuseram ao pagamento da Taxa de Estatística alguns contribuintes paulistas, de Taubaté e Jundiaí, alegando basear-se o tributo no Decreto n.º 4 181, de 1942, desrespeitador da autonomia dos Municípios, e ser a cobrança ilegal, por não haver sido inscrita no Orçamento para 1949 a taxa mencionada.

O digno Juiz de Taubaté repeliu tôdas as alegações dos executados; o de Jundiaí considerou válido o Convênio; porém insubsistente a cobrança, por não constar de Orçamento a receita em aprêço.

As duas Municipalidades sustentaram a validade do Convênio e da cobrança, o que é objeto da *consulta*, a qual veio instruída com as cópias dos arestos, das alegações das partes e de Pareceres oferecidos pelos contribuintes rebelados. Pareceres da lavra dos Professôres WALDEMAR FERREIRA e MIGUEL REALE.

* * *

Surgiu e prolonga-se a controvérsia em conseqüência de se não colocar nos devidos têrmos a questão fundamental: raciocina-se como se as municipalidades criassem um tributo e promovessem a cobrança respectiva, sem o inscrever no Orçamento anual; a espécie jurídica é bem diversa; trata-se do cumprimento de um CONTRATO DE DIREITO PÚBLICO, celebrado entre uma AUTARQUIA e as edilidades tôdas do Brasil.

Observa o catedrático da Universidade de Roma, GUIDO ZANOBINI — *Corso de Diritto Amministrativo*, 4.ª ed., 1945, vol. I, pág. 208:

“A distinção, embora não expressa na velha fórmula dos *atos de império e de gestão*, mas em a mais moderna dos atos de *Direito Público e de Direito Privado*, não pode ser eliminada”.

“La distinzione, anche se non espressa nella vecchia formula degli *ATTI D'IMPERO e DI GESTIONE*, ma in quella più moderna degli atti di *DIRITTO PUBBLICO e di DIRITTO PRIVATO*, non può essere eliminata”.

Prega o professor argentino RAFAEL BIELSA — *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, 2.ª ed., vol. I, pág. 84:

“Son *CONTRATOS DE DERECHO PÚBLICO* los que la *Administración pública celebra con otra persona PÚBLICA o privada, física o jurídica, y que tienen por objeto una PRESTACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA*”.

A AUTARQUIA é uma *pessoa pública*, e, no caso da CONSULTA, realiza uma *PRESTAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA*, a *ESTATÍSTICA*.

O próprio vocábulo — AUTARQUIA — traz implícita a idéia de uma corporação *AUTÓNOMA*, com *ORÇAMENTO* próprio.

Os contratos de Direito Público regem-se por princípios especiais; mas também a êles se aplicam os preceitos gerais de Direito Comum.

Doutrina PAUL LABAND — *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, tradução GANDILHON, vol. II, pág. 530:

“Ce qui a de l'importance pour le Droit Public, ce sont uniquement les OPÉRATIONS JURIDIQUES de l'administration. Ces opérations sont identiques à celles qui sont accomplies dans le domaine du Droit Privé; elles sont bilatérales (des contrats) ou unilatérales (des arrêtés)”.

Informa VELASCO — *Los Contratos Administrativos*, pág. 31, que DUGUIT vai mais longe; pois entende que os *CONTRATOS DE DIREITO PÚBLICO* e os de *DIREITO PRIVADO* formam em uma linha só, na de *CONTRATOS*.

Em consequência, a eficiência dos contratos firmados entre o I.B.G.E. e as municipalidades decorre da sua conformidade com o Direito dominante na época em que foram efetuados aquêles atos bilaterais.

Semelhante ajustamento existiu (ninguém contesta); logo os acordos prevalecem.

Em verdade; regula a validade e os efeitos de um contrato a lei vigorante na data em que foi concluído.

GAETANO PACE — *Il Diritto Transitorio*, 1944, pág. 489, aduz:

“Em geral, a OBRIGAÇÃO, uma vez fixada, perdura invariada no seu conteúdo objetivo e subjetivo até ao momento da sua extinção”.

“In generale l'OBLIGAZIONE, una volta sorta, perdura invariata nel suo contenuto oggettivo e soggettivo fino al momento della sua estinzione”.

Opina o clássico AFFOLTER, catedrático em Heidelberg — *System des Deutschen Uebergangsrechts*, págs. 299-300:

“Uma OBRIGAÇÃO, que sob a antiga ordem jurídica foi fundada, não só em sua origem, mas também na sua sorte posterior,

precipuaemente em sua transmissão e extinção, há de julgar-se conforme os postulados da referida ordem jurídica”.

“Ein Schuldverhaeltnis, das unter der alten Rechtsordnung begründet wurde, nicht bloss in seiner Entstehung, sondern auch in seinen ferneren Schicksalen, insbesondere in seiner Uebertragung und Aufhebung, nach deren Vorschriften zu beurteilen ist”.

Com apoio em vinte escritores de prol, assim discorremos em nosso *Direito Intertemporal*, n.º 154:

“As obrigações, em geral, e, com abundância maior de razão, os *CONTRATOS*, regem-se, *EM TODOS OS SENTIDOS*, pela lei sob cujo império foram constituídos. Norma posterior não pode anular ou modificar alguma cláusula expressa de ato bilateral acorde com os preceitos vigentes ao tempo *EM QUE ÊLE SURTIU*”.

Ora, ao tempo em que se firmaram os contratos para execução do serviço local de Estatística, o poder que criou o Instituto era omnímodo; e, enquanto se não elegiam as Câmaras de Vereadores, os Prefeitos acumulavam as duas funções — executiva e legislativa; muito legalmente, portanto, surgiram os atos bilaterais firmados pelos Prefeitos; esta regularidade perdurou pelo futuro a dentro, apesar de tôdas as mudanças de legislação.

Ninguém considerou caducos os contratos da Light & Power ou City Improvements, depois de 1889, ou de 1930.

* * *

Objeta-se golpear o contrato a *AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS* e, portanto, ser inconstitucional.

Por que?

Fôra firmado pela competente autoridade local. Demais (e isto é importantíssimo) não tem prazo fixo; de modo que o Município, pelos seus órgãos *ATUAIS*, o denuncia quando lhe pareça oportuno, ficando sem valor a *OBRIGAÇÃO*.

* * *

Argúi-se que a taxa custeadora do serviço público deveria ser criada *POR LEI*.

Não houve falta de semelhante requisito: predominou até um como excesso de precaução: baixou o Decreto-lei n.º 4 181, do Poder omnímodo reinante; depois a Lei n.º 37, de 30/11/42, do Município

de Taubaté, bem como o Ato 384, de 1/12/42, do Prefeito de Jundiáí, o qual acumulava os poderes legislativo e executivo.

* * *

Agrega-se caber aos Municípios a prerrogativa concernente à *ARRECADAÇÃO* dos tributos da sua competência (Constituição, art. 28).

Por isto mesmo êles negociaram: acordaram sôbre o que era seu. Opõe-se que tal atribuição é *indelegável*.

Onde está esta vedação?

As proibições inscritas em norma de ordem pública interpretam-se *ESTRITAMENTE*. O que se impede, é a tradicional outorga de poderes ao *EXECUTIVO FEDERAL* por parte do *LEGISLATIVO*.

A matéria situa-se no art. 36, que trata dos *PODERES DA UNIÃO*. As vedações não se alargam *POR ANALOGIA* (Vêde nossa *Hermenêutica*, ed. 4.^a, n.º 262).

Não só as *TAXAS*, mas até os *IMPOSTOS*, foram objeto de *CONTRATO* entre particulares, ou coletividades, e o Poder Público.

Informa ZANOBINI, vol. I, págs. 215-16:

“Há, realmente, muitas *CONCESSÕES* que vêm feitas em forma contratual e como contratos são reguladas pelas respectivas leis: aquelas referentes à *ARRECADAÇÃO* dos *impostos* diretos, à *ARRECADAÇÃO* do *IMPÔSTO MUNICIPAL* de consumo, e em geral as concessões de serviços comunais”.

“*Vi sono, realmente, molti CONCESSIONI, che vengono fatte informa contrattuale e come contratti sono regolate dalle rispettive leggi: quelle per la RISCOSSIONE delle IMPOSTE dirette, per la RISCOSSIONE dell'IMPOSTA COMUNALE di CONSUMO e in genere le CONCESSIONI dei SERVIZI COMUNALI*”.

* * *

Resta examinar os fundamentos de uma inconstitucionalidade reconhecida pelo Juiz de Direito de Jundiáí e repelida pelo de Taubaté, a referente ao artigo 141, § 34, do Estatuto de 1946, que declara:

“Nenhum (tributo) será cobrado em cada exercício *sem prévia AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA*”.

Qual a *RAZÃO DA LEI*, a finalidade de tal dispositivo?
— Poupar *surprêsa* ao contribuinte.

Este objetivo se alcança com a inserção da TAXA no Orçamento da *AUTARQUIA*.

* * *

Que se deve compreender como ORÇAMENTO, no sentido restrito do Direito Parlamentar?

GASTON JÈZE — *Le Budget*, pág. 7, esclarece:

“En France, le décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 définit le BUDGET: l’acte par lequel sont PRÉVUES et autorisées les RECETTES et les dépenses annuelles DE L’ÉTAT. L’article 69 de la Constitution de l’Empire Allemand dit aussi: toutes les RECETTES et toutes les dépenses de l’EMPIRE doivent être évaluées pour chaque année et être portées sur le BUDGET de l’EMPIRE”.

Parafraseando os textos acima, teremos, no tocante ao Município, os conceitos seguintes:

“Define-se ORÇAMENTO: o ato pelo qual são previstas e autorizadas as *RECEITAS* e as despesas anuais *DO MUNICÍPIO*. Tôdas as *RECEITAS* e tôdas as despesas *DO MUNICÍPIO* devem ser avaliadas para cada ano e ser levadas ao Orçamento *DO MUNICÍPIO*”.

Ora, a *TAXA* a que se refere a *CONSULTA* não constitui receita do *MUNICÍPIO*; nem sequer entra no erário local: conforme preceituou o Decreto-Lei n.º 4 181, art. 9.º, transcrito acima, é arrecadada pelo I.B.G.E. e recolhida ao Banco do Brasil, em conta movimentada por dirigentes da mencionada autarquia. JOÃO BATISTA SAY define o Orçamento: o balanço das necessidades e dos *RECURSOS DO ESTADO* (apud STOURM — *Le Budget*, pág. 3).

Segue a mesma trilha o mestre ESMEIN — *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, 7.ª ed., vol. II, pág. 419:

“On entend par BUDGET un acte qui contient, pour un temps déterminé, la prévision des RECETTES et des dépenses DE L’ÉTAT”.

O art. 73 do estatuto fundamental declara:

“O ORÇAMENTO será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as *RENDAS* e suprimentos de fundos”.

Ora, a *TAXA* ora em aprêço constitui *RENDA* diretamente da autarquia, não do *MUNICÍPIO*, em cujas arcas jamais penetra; lo-

go, deve figurar, apenas, no Orçamento do I.B.G.E. Assim acontece.

* * *

Não se trata de um caso singular: as instituições de previdência (I.A.P.I., I.A.P.C., I.A.P.M., etc.), bem como as de orientação e fomento da atividade econômica (I.A.A., I.P., D.N.C., I.M. etc.) percebem, diretamente, os tributos criados pelo Estado em seu favor.

* * *

Não é admissível que, apoiado em simples inferências, se desorganize um serviço que está dando ótimos resultados.

Em nossos *Comentários à Constituição Brasileira*, 4.^a ed. vol. I, n.º 69, nota 6, exaramos o seguinte conceito auferido de STORY — *On the Constitution*, § 456:

“Não olvide o exegeta que está interpretando um instrumento do governo; a tarefa dos que são chamados a administrar, é governar e não — discutir; seria pobre compensação haver alguém triunfado numa disputa, enquanto nós perdíamos um império, termos reduzido a migalhas um poder e ao mesmo tempo destruído a República.”

A inconstitucionalidade só se proclama, quando evidente, indiscutível, acima de toda dúvida razoável (*beyond all reasonable doubt*, como asseveram, uníssonos, os expositores norte-americanos).

Este requisito está longe de se verificar na hipótese vertente. Pior ainda: a inconstitucionalidade *NÃO EXISTE*.

* * *

CONCLUSÃO

É regular a outorga da arrecadação da TAXA a que se refere a CONSULTA, isto é, feita pelos Municípios ao I.B.G.E.

A inclusão da previsão da receita assim auferível, no Orçamento da autarquia, é suficiente para atender à finalidade do disposto no artigo 141, § 34, do estatuto fundamental da República.

* * *

É este o nosso Parecer.

* * *

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 1949.

a) CARLOS MAXIMILIANO

Ministro da Córte Suprema, aposentado em 13 de junho de 1941

PARECER DO MINISTRO
CASTRO NUNES

PARECER

1. A consulta expõe e formula a seguinte questão:

“Todos os Municípios do país delegaram ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mediante um Convênio especial firmado em 1942, a administração dos serviços de estatística geral da sua competência. Como retribuição dessa prestação de serviço, criaram um adicional ao Imposto de Diversões, outorgando a respectiva arrecadação ao aludido Instituto.

Deseja-se saber se a delegação dessa arrecadação é legal e se a inclusão da previsão da receita correspondente, no orçamento do I. B. G. E., não é suficiente para atender ao dispositivo da Constituição Federal que exige a inclusão em orçamento para a legalidade da cobrança de qualquer tributo”.

2. O serviço de estatística é de âmbito nacional, por sua natureza. Não seria possível realizá-lo sem mobilizar as administrações públicas em todo o território do país, articulando-as com um órgão federal, incumbido de organizar e superintender o levantamento censitário, mediante a coleta de dados e outras operações necessárias ao objetivo visado. É um desses serviços dos quais se não pode dizer que seja somente federal, porque, pela comparação e coordenação a que se destinam as operações parciais, pelo interesse comum que o serviço traduz, como cadastro de informações indispensáveis à economia do país e aos movimentos de qualquer administração pública, é, a um tempo, federal, estadual e municipal, ainda que realizado sob a égide da União, no interesse da uniformidade de sua execução e da orientação técnica necessária. (BIELSA, *Derecho Administrativo*, III, pg. 13).

Os dados não de ser colhidos *in loco*, o que, logo ao primeiro exame, lhes imprime caráter municipal, daí decorrendo que o serviço estatístico é, em princípio, municipal, perdendo, todavia, esse caráter, porque seriam frustrâneas as operações confinadas, sem o cotejo indispensável com os resultados obtidos em outras localidades e o traçado uniforme a ser adotado nesses trabalhos de pesquisa e

apuração, justificando-se, assim, a centralização técnica e administrativa, que é uma condição natural do êxito do serviço. Foi a êsse objetivo que atendeu a legislação orgânica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, instituindo-o como “entidade paraestatal autônoma de âmbito nacional” e articulando-o com as municipalidades de todo o país mediante convênios, em que ficaram assentadas as bases da cooperação consentida por essas circunscrições menores da Federação.

Deu forma legal a essa colaboração o Decreto-lei n.º 4 181, de 16 de março de 1942, em cujo art. 6.º se declara que “será delegada pelos municípios ao mencionado Instituto, como entidade federativa em que se representam as três órbitas governativas da República, a função administrativa concernente ao levantamento da estatística geral da competência das municipalidades”.

Estipulou-se, no mesmo Decreto-lei, a contribuição de cada municipalidade, sob a forma de uma taxa ou sobretaxa “a incidir, em forma de sêlo especial fornecido pelo I.B.G.E. sôbre as entradas em casas ou lugares de diversões. . . .”, outorgando-se o produto dessa sobretaxa, denominada *quota de estatística*, ao dito Instituto, “como recursos da Caixa Nacional de Estatística Municipal” (Art. 9.º, letras *a* e *b*).

Êsse impôsto teria de ser, (e previu-o o Decreto-lei n.º 4 181) decretado pelos municípios, e assim o fizeram êstes, (pelo menos na hipótese da consulta, à vista dos elementos de informação que me foram encaminhados), por atos expedidos pelos respectivos Prefeitos, investidos de função legislativa, como, aliás, o Executivo da União e dos Estados, no regime então vigente.

3. Não seria possível duvidar da constitucionalidade dos acordos ou convênios que, entre si, celebrem Estados e Municípios, ou com êles a União, em se verificando, como tantas vêzes ocorre, sobretudo no domínio econômico, circunstâncias que indiquem a administração articulada de serviços do interêsse comum dos coparticipantes.

Na Constituição de 1934, se inseria a cláusula ampla do art. 9.º:

“É facultado à União e aos Estados (e, compreensivelmente, aos municípios) celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações”.

Não se reproduziu, no atual texto, êsse dispositivo. Mas é óbvio que o não exclui a Constituição vigente. Seria incurial que se pudesse induzir, da omissão, o propósito de isolar, em compartimentos estanques, as administrações públicas, quando se sabe, e à evidência se mostra, que a centralização, acusada e dia a dia acentuada nas linhas do regime federativo, é um reflexo da impossibilidade mesma de confinar certos problemas ou assuntos, que se estendem, no interesse do seu melhor atendimento, a outras esferas administrativas, exigindo, conseqüentemente, uma solução de conjunto, que será, na maioria dos casos, condição indeclinável da sua realização.

Mas, não reproduzindo aquela disposição, o atual texto como que pressupõe a colaboração que nela se expressava, quando, no art. 18, permite que a União e os Estados se articulem, por seus agentes, na execução das respectivas leis e serviços. Essa colaboração autorizada é, no fundo, a mesma que se consentia no texto de 1934, ainda que em termos mais explícitos.

Dentre os que escreveram sobre a Constituição de 1946 tenho à mão os comentários de EDUARDO ESPÍNOLA, que identifica o disposto no art. 18, Parágrafo 3.º com a cláusula de 34 (*A Nova Constituição do Brasil*, 1946, pág. 207); e os de CARLOS MAXIMILIANO, que teria até por implícita a disposição do parágrafo 3.º, ainda quando não se cogitasse expressamente da possibilidade daqueles acordos, pela razão, que expõe, de estarem consentidos aos Estados todos os poderes remanescentes, entre os quais o de proverem “às necessidades do seu governo e da sua administração” (Parágrafo 2.º), com a restrição única de guardarem os princípios constitucionais da República — daí concluindo que “o art. 18 reproduz, em síntese, o que prescreve o art. 7.º, n.º VII”. (*Comentários*, 1948, I, pág. 310). No mesmo rumo de idéias THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, que interpreta com a maior amplitude o disposto no parágrafo 3.º, citando antecedentes que atestam a prática de convênios entre Ministérios da União e administrações estaduais, ou destas entre si para fins administrativos e, em particular, arrecadação fiscal, sintetizando nestes termos o seu pensamento: “Assim, sem ofender o princípio da autonomia dos Estados, podem êstes e a União manter a mais íntima colaboração de funções, prestando-se, mutuamente, o auxílio indispensável à realização de sua finalidade”. (*A Constituição Federal Coment.*, I, pág. 282).

Observe-se, a propósito, que mesmo sob a Constituição de 1891, ao tempo em que as tendências centralizadoras do regime ainda não

havia feito o caminho que, de alguns anos a esta parte, se lhes abriu, foi possível o convênio de Taubaté, entre os governos dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, destinado a valorizar o café e que seria o germe da política dêsse produto, na organização autárquica que mais tarde veio a constituir o Departamento Nacional do Café — convênio aquêle que o Governo Federal aprovou pelo Decreto n.º 1 489, de 6 de agosto de 1906.

4. Tais convênios não teriam alcance prático se não fôsse possível lhes dar uma estruturação orgânica, nos casos em que isso se mostre necessário, dotando o órgão central da articulação dos meios adequados à realização dos fins comuns. Surge então um ente público novo, superposto às autarquias territoriais que concorram para sua instituição, nêle delegando certas atribuições com os recursos afetados ao desempenho do serviço.

GINO VITA dá notícia dos consórcios intercomunais praticados na Itália para fins diversos (aliás é na esfera municipal que melhor se acusa essa aproximação, preconizada nas tendências contemporâneas do municipalismo), convergindo para um órgão central representativo das comunas interessadas — *Colla costituzione di tali consorzi si ha la formazione di una particolare autorità, di regola composta dei delegati degli enti consorziati, e la destinazione di contributi ou parte di cotești enti per conseguire lo scopo comune.* (*Diritto Amministr.*, I, pág. 131).

A transferência ou delegação das funções acarreta a adjudicação dos meios correspondentes, meios que tanto podem revestir a forma de taxas remuneratórias dos serviços prestados, (e tal a forma mais corrente) como a afetação de receitas ordinárias dos coparticipantes, na instituição do órgão central que os representa.

Não são raros, mesmo entre nós, os exemplos de organismos da União, no domínio econômico, dotados de receita formada mediante sobretaxas que não têm o caráter remuneratório específico de tais contribuições. Assim é que o Instituto Nacional do Mate (Decreto-10 755, de 30 de novembro de 1942) arrecada uma *taxa de propaganda*, na base de 7% sobre quilo de mate comercializado, cuja classificação, no quadro tributário da União, não encontraria espaço senão entre os impostos de consumo. Do mesmo modo, além de outros congêneres, o Instituto Nacional do Sal (Decreto-lei 2 300, de 10 de junho de 1940), destinatário de uma taxa especial sobre tonelada de sal exportado, verdadeira sobretaxa do impôsto de exportação,

que é receita estadual, desfalcada da arrecadação dos Estados salinheiros para o custeio daquele serviço de proteção e defesa econômica do produto.

5. O ente público, oriundo dessa aproximação de administrações em princípio separadas, é uma autarquia ou seja — a personificação de um serviço destacado da administração, e que conserva o caráter público de sua origem, para o administrar *nomine proprio*, com a autonomia administrativa necessária a êsse objetivo, e individualidade financeira própria na arrecadação e aplicação dos recursos que lhe tenham sido atribuídos. É essa a noção conhecida do que se denomina ente autárquico ou paraestatal, na terminologia do moderno direito administrativo. “São entes públicos menores, em que se desdobra a administração estatal, mas nesta integrados, chamados, por isso mesmo, pelos italianos — entes paraestatais’. (Veja-se o nosso *Do Mandado de Segurança*, 2.^a edição, pág. 144 e segs.). É uma forma de descentralização *funcional*, traço que subsiste, preponderantemente, ainda quando articulada territorialmente. Via de regra, corresponde, na sua instituição, a uma só e única administração, isto é, a um dado setor territorial da pública administração. Tais são as autarquias federais, estaduais e municipais, instituídas por qualquer dessas pessoas públicas territoriais, como serviços destacados do âmbito administrativo de cada qual, sem o traço comum, de que se falou acima, do consórcio que, no interesse recíproco das matrizes territoriais, sirva de base à instituição de um ente misto, articulado com as administrações coparticipantes. Essa articulação do regime federativo, no plano dos serviços públicos, é u’a modalidade nova que vai surgindo, e da qual já existem exemplos na América do Norte. Apontando-os, preleciona THEMÍSTOCLES CAVALCANTI: “Queremos aqui encarar um outro aspecto dêsse problema, aquêlo em que a autarquia institucional combina-se com a autarquia territorial, pelo desdobramento da ação do poder central sôbre determinada zona, sujeita ao domínio e jurisdição de um Estado da Federação. (*Tratado de Direito Administr.*, IV, págs. 322 e segs.).

O I.B.G.E. é uma autarquia dêsse tipo, assentada na articulação administrativa do regime federativo. Agremiam-se, para constituí-la, tôdas as administrações públicas do país (Estados, municipalidades e até outras organizações autárquicas), daí resultando que tais administrações são *filiadas* ao organismo central.

A organização supõe, em cada município, um serviço próprio de estatística, serviço que conserva o seu traço municipal — e tais são as “repartições municipais de estatística” — (Decreto-lei 4 181, de 1942), ainda que sob a direção técnica do I.B.G.E., que o custeia com os recursos provenientes da arrecadação delegada.

Não se negaria que estivesse ao alcance de cada município executar, pela autarquia que instituisse, êsse ou qualquer outro serviço destacado da sua administração. Não se vê em que possa diferir a solução por adesão consentida a uma autarquia compósita, que estará em todos os Estados e em todos os municípios, mas que será, em cada um dêles, uma autarquia estadual ou municipal.

6. A individualidade financeira dos entes autárquicos é um corolário da descentralização estatal que, por êles, como serviços personificados e dotados de recursos que lhes são próprios, se realiza. Estaria frustrado êsse objetivo descentralizador, com as vantagens preconizadas, se não fôsse admissível essa consequência, que envolve, possivelmente, uma quebra do princípio da unidade orçamentária, mas que é uma imposição decorrente do princípio admitido da descentralização funcional ou institucional do Estado.

Todos os expositores de direito administrativo ou financeiro salientam êsse traço.

Eis a lição de EDGARD ALLIX: *“Le principe de l’universalité a pour raison d’être, non seulement de faire du budget un document complet et détaillé, mais surtout d’attribuer au Parlement qui vote ce budget, la connaissance de tous les chiffres de dépense et de tous les chiffres de recette, et de lui permettre, par conséquent, d’arrêter lui-même les détails financiers des services. Mais il existe des services qui, par la nature même de leurs fonctions, ont une certaine individualité (par exemple, les universités), et on peut se demander s’il n’est pas bon de leur conférer une vie propre, de leur reconnaître le droit de régler eux-mêmes leur gestion, sans les rendre tributaires du Parlement, comme ils le seraient si on soumettait aux Chambres leur budget, incorporé ou annexé au budget de l’État. Ce n’est là, après tout, qu’une application fort admissible et conforme aux tendances actuelles, des idées de décentralisation, et c’est ce qui a conduit, dans ces dernières années, à éliminer du budget de l’État le budget de l’École des Mines, qui n’y figure plus que pour les subventions qu’il en reçoit, le budget des exploitations agricoles des Ecoles nationales d’agriculture, ceux de l’École des Mines de Saint-Etien-*

ne, des Ecoles nationales d'Arts et Métiers, du Muséum, etc.".
(*Science des Finances*, pág. 55).

Êsse autorizado expositor põe a questão precisamente nos termos da *autonomia orçamentária* dos estabelecimentos públicos (assim se denomina no direito francês o que conhecemos por autarquia) e do ponto de vista do que exprime essa individualidade orçamentária, frente ao princípio da universalidade: *Tous ces établissements ont leurs ressources et leurs charges propres, et les aménagent eux-mêmes, sans passer pour le budget de l'État.*

Indaga a seguir se essa separação orçamentária importa, realmente, no abandono da regra da universalidade: *Y at-il, ici, à proprement parler, manquement à la règle? La chose est discutable: — oui, si l'on considère que des services qui intéressent l'État ne figurent au budget qui pour les excédents de dépenses ou de recettes; — non, si l'on s'en tient à la fiction juridique que fait de ces services des personnes distinctes de l'État.* (*Ibidem*, págs. 54 e 55).

Observa BIELSA que a regra não é absoluta — *Importa recordar, sin embargo, que en la administración nacional — y lo mismo puede decirse de algunas provincias — la unidad no es absoluta, en el sentido de que ni los gastos publicos todos, ni los ingresos publicos TODOS (contribuciones) figuran en el presupuesto nacional, pues aquella parte de l'administración nacional que está descentralizada (instituciones autárquicas) y con autonomia financiera no está, como se advierte, comprendida en él.*

Mas, nem por isso, diz êle, se abandona ou quebra a regra da unidade orçamentária: *Pero, repetimos, esto no hace a la falta de unidad, desde que este es un concepto opuesto al de pluralidad (es decir, dos o más presupuestos en una misma administración); la idea de unidad se sintetiza graficamente en este concepto: unidad de caja, unidad de tesoreria, unidad de contaduria.* (*Derecho Administr.*, II, págs. 372, nota).

Do mesmo modo, MARCEL WALINE: *L'individualité financière signifie d'abord une individualité comptable et l'autonomie budgétaire, la possibilité de conserver les excédents des recettes pour les affecter ultérieurement à l'amélioration du service au lieu de les verser dans le budget general de l'État ou de quelque autre collectivité administrative* (*Droit Administr.*, pág. 269).

Mais incisivo ainda é ROGER BONNARD: *Le budget autonome est la forme propre du budget des établissements publics. Il se dif-*

ferencie du budget annexe en ce sens qu'il est complètement detaché de tout autre budget, et, NOTAMMENT, DU BUDGET GENERAL de L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DONT DEPEND L'ETABLISSEMENT. (Precis de Droit Administr., pág. 543).

O orçamento separado e independente do orçamento geral do Estado (ou da circunscrição menor que haja instituído o serviço autárquico), abre margem a críticas fundadas precisamente no que exprime a autonomia financeira dos estabelecimentos públicos, como derrogação da regra da totalização das receitas e dos gastos, no mesmo plano orçamentário. (Veja-se GABINO FRAGA, *Derecho Administr.*, págs. 349 e segs.).

Confirma-se assim que não pode ser de outro modo, a menos que se prescindia da desconcentração administrativa do Estado, em tôda a parte praticada e em plena evolução.

A própria Constituição brasileira a pressupõe quando às autarquias estende o contrôlo do Tribunal de Contas (art. 77, II); e a lei orgânica dêsse Tribunal (Lei 830, de 23 de setembro de 1949) considera autarquia “o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante *orçamento próprio, independente do orçamento geral*”. (Art. 139, a).

7. Dispõe a Constituição no art. 141, Parágrafo 34: “Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária.....”.

A primeira regra já vinha das anteriores Constituições, refletindo o princípio histórico, nas suas origens britânicas, em virtude do qual o impôsto só é legítimo se *consentido* pelo povo, falando por êste o Parlamento, que o representa. A regra seguinte é, de certo modo, correlata da primeira, com ela se articula no mesmo pensamento de reservar ao Parlamento a disposição dos meios provenientes da arrecadação dos impostos *consentidos*, ainda que sem o mesmo alcance *político* da instituição do impôsto, ou seja do *sacrifício* exigido da bôlsa dos contribuintes, para as necessidades do Estado.

Não chega a constituir uma novidade a inclusão *obrigatória*, no orçamento de cada exercício, de todos os recursos preexistentes ou já criados pelas leis referentes a cada um dêles. Já o exigia, no art. 27, o nosso Código de Contabilidade e antes dêle já era pacífico o entendimento de que no orçamento hão de estar mencionados, ou pressupostos *necessariamente*, os rendimentos com que possa

contar o Estado para atender aos encargos correspondentes no plano orçamentário.

Já o dizia AMARO CAVALCANTI, em 1896: “No Brasil a regra seguida é: uma vez criado o impôsto por lei especial. . . . considera-se vigente, enquanto não fôr declaradamente revogada, mas é indispensável, *para a sua arrecadação*, que nas leis ânuas referidas (leis orçamentárias), se repita a autorização implícita da mesma, pela inserção do respectivo título no orçamento (*Elementos de Finanças*, pág. 223).

RUY não focalizou pròpriamente êsse ponto na passagem tantas vêzes citada como argumento em favor do alcance *político* de tal inserção. O que êle profligava como enormidade era a *ausência mesma* do orçamento (em 1893), no caso prefigurado em que as Câmaras se abstivessem de o votar, abdicando dessa sua função precípua: “A receita, dizia êle, é o impôsto. E a administração não pode cobrar o impôsto, sem orçamento, que o *taxe*”. (*Comentários*, II, pág. 180). Vale, entretanto, o ensinamento pelo que exprime como necessidade indeclinável de inserir, em cada orçamento, os títulos legais da receita, como condição da legitimidade da cobrança. Nos expositores do direito europeu é, por igual, encontradiça a mesma noção básica da contabilidade financeira do Estado.

O que se fêz agora foi, apenas, promover a preceito constitucional a regra legal do Código de Contabilidade ou expressar um princípio que já era pacífico na ordenação financeira do Estado, ainda que sem expressa menção no instrumento constitucional. Digo melhor: no mesmo texto atual já se inserira, art. 73, a regra de *obrigatoriedade* da inclusão, no orçamento, de tôdas as rendas. “O orçamento será uno, incorporando-se à receita, *obrigatoriamente*, tôdas as rendas e suprimentos de fundos. . . .”, *obrigatoriedade* que, em idênticos têrmos, já se inseria na Constituição de 34 (art. 50) e na de 37 (art. 68), disposições tôdas essas que já atendiam ao fim colimado da unidade e universalidade do orçamento e anteriores ao dispositivo atual do art. 141, parágrafo 34.

E se assim é, e irrecusavelmente o é, nada de novo se acrescenta, por efeito do expresso nesse dispositivo, aos têrmos em que se há de pôr o problema e à solução que êste possa comportar, no caso em exame.

8. O que se *autoriza* no orçamento não é o impôsto, êste lhe preexiste, nem poderia êle criá-lo sem estatuir sôbre matéria que

Ihe seria estranha (Constituição, art. 73, parágrafo 1.º); o que por êle se autoriza, na menção ou ratificação das fontes da receita, é a *arrecadação* dos tributos já decretados. Diz bem o ministro RUBEN ROSA: “Promulgada (a lei orçamentária) representa um *plano* administrativo de *arrecadação* de impostos perversos (em *natureza e quantia*) em leis especiais preexistentes. . . .” (*Direito e Administração*, 1940, pág. 28).

Na passagem acima transcrita do livro de AMARO CAVALCANTI está, por igual, acentuado êsse alcance, isto é, a correlação existente entre a menção indispensável dos títulos legais da receita e a *arrecadação* desta.

Não é o impôsto que se autoriza, se não apenas a sua cobrança, o seu recolhimento aos cofres públicos na estimativa adotada, que dá o conteúdo quantitativo de cada fonte tributária. Esta preexiste ao orçamento e *subsiste*, ainda quando omitida em dado orçamento, como imposição de base legal *permanente* (DUGUIT, *Traité de Droit Const.*, IV, parágrafo 34, pág. 435; AURELIANO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição*, I, pág. 503). Se, no exercício seguinte, incluem no orçamento o tributo omitido, autorizada estará a sua cobrança, sem necessidade de nova lei que o estabeleça. É que o orçamento, na computação e estimativa das receitas, outro efeito não tem senão o de mandar que se recolham aos cofres públicos os quantitativos orçados e a elas correspondentes, operando, assim, como uma espécie de *cumpra-se* ou, como diz STOURM, de um *exequatur* anual. (*Le Budget*, pág. 207).

9. É de óbvia compreensão que as fontes tributárias a mencionar no orçamento são aquelas com que o poder orçante (União, Estados-membros, municípios, entes autárquicos) conta para satisfazer às despesas previstas. Existe uma correlação natural entre a despesa prefixada e os meios de que possa dispôr o Tesouro, em cada exercício, para satisfazê-la. O orçamento público não difere, em substância, do método contábil de qualquer empresa particular e, ainda, de qualquer pessoa no cálculo das suas rendas ou disponibilidades em face das despesas ou encargos que vai assumir, — com a só inversão dos termos do balanço, dada a *prioridade* que, nos orçamentos públicos, se assina aos gastos necessários.

Mas o método é o mesmo, a mesma equação do *deve* e do *haver*, no plano elementar de qualquer contabilidade. Bem de ver que os meios de que pode dispôr e com os quais pode contar o poder or-

çante hão de ser aquêles, e sòmente aquêles, que êle próprio (o Estado) não alienou, não passou a outra entidade destinatária, por lei, do rendimento do tributo. Com essa renda não pode contar a União, o Estado ou o Município, de vez que já adjudicada a outro ente público, não havendo, pois, que mencioná-la nos quadros da receita. Poderia fazê-lo, por mera referência, mas inútilmente, daí decorrendo que a omissão de tal referência não tem o mesmo alcance que teria no tocante às rendas arrecadáveis pelo Estado e por êste destinadas ao custeio dos seus serviços. O que se tem em vista com o exigir a menção ou referência, no orçamento, dos títulos legais da receita, é obstar a sonegação pelo Executivo, na proposta orçamentária, de alguma fonte de renda, omissão que, passando despercebida ao Parlamento, comprometeria a exatidão orçamentária, frustrando o contróle financeiro que lhe incumbe e possibilitando ao Executivo a reserva de *fundos secretos* para os dispendir extra-orçamentariamente. (ORBAN, *Droit Const. de la Belgique*, III, pág. 277).

Compreende-se, desde logo, que a razão de ser da exigência diz respeito às relações do Legislativo e do Executivo, no interêsse superior da fiscalização que por aquêle se exerce, com a cooperação do Tribunal de Contas, que com êle se articula no mesmo objetivo de controlar a arrecadação das receitas autorizadas e sua destinação legal.

Não é para que o saibam terceiros (povo, contribuintes) que se exige o conhecimento, atestado pelo Parlamento (e nisso se resume a exigência, satisfeita mediante a simples declaração na lei da receita de que esta foi orçada *conformément aux lois existantes*, sem que seja necessário especificar tais leis, pela sua numeração e datas, conforme esclarece DUGURT, na obra cit., vol. IV, pág. 436) de que avaliou a receita, jogando com todos os elementos úteis a essa avaliação. O contribuinte já sabe, presumidamente, da existência do impôsto, ao ser promulgada a lei que o criou. Não é a êle que se endereça, pois, a formalidade de repetir ou apontar, no orçamento, os títulos legais da receita e da despesa; não é para evitar surpresas aos contribuintes, como já se tem dito, que se exige, como condição da legalidade da arrecadação, aquela menção ou mera atestação. O que se tem em vista é, como já ficou dito, o plano das relações do Poder que dispõe dos meios (Legislativo) e do Poder (Executivo) que os recebe e dispende.

É evidente que só no orçamento do erário que recolhe o impôsto, só nêle é que se poderá mencionar ou cogitar da receita prevista

e estimada. Não o seria no orçamento de quem, embora em princípio credor da renda, adjudicou-a a um terceiro, que passou a dispôr dela e, conseqüentemente, a orçá-la. Os entes autárquicos são entes públicos, situam-se no plano do direito público como prolongamentos administrativos, que são, do Estado. A Constituição não os ignora, antes expressamente os pressupõe, no art. 77, sujeitando-os, na administração de suas finanças, ao contrôle do Tribunal de Contas. É, pois, no orçamento de cada qual dêles que se há-de inserir a menção da receita, como título autorizativo de sua arrecadação.

No orçamento — não será demais repetir — só se consignam os meios de que pode dispôr o poder orçante. É por êsse traço de disponibilidade que a lei atribui ao erário credor os recursos que a União arrecade, por mera coadjuvação administrativa ou convencionalmente: “Não figurarão na receita as importâncias que a União arrecadar para entregar a terceiros”. (Decr. n.º 23 150, de 15 de setembro de 1933).

Na arrecadação por mão de terceiros podem ocorrer duas hipóteses: a) o terceiro arrecada o impôsto para o recolher aos cofres do poder tributante, e tais são as hipóteses constitucionais de coadjuvação administrativa ou de exação contratual (arrendamento); b) o terceiro (ente público subrogado na execução do serviço correlato) arrecada *a título de adjudicatário* da renda.

Em qualquer das duas hipóteses, o princípio é o mesmo. O impôsto estará no orçamento da entidade a quem pertencer e que dêle possa dispôr.

10. A percepção do impôsto, por outro órgão que não o próprio Estado, é um direito em princípio *transmissível*, se assim o dispuser a lei; e tal é o caso dos *arrendamentos*, em os quais o adjudicatário *sucede* à administração estatal.

Eis a lição de MIRBACH-RHEINEFELD: *Le Droit de faire valoir des droits à l'impôt résultant des normes législatives, ou de revendiquer la prestation d'un impôt déterminé, déjà du en droit, n'est pas absolument intransmissible* — citando a seguir exemplos tirados da legislação austríaca. (*Droit Financier*, parágrafo 34, pág. 107).

O que é *indelegável* é a imposição, a criação do tributo — êsse o direito inalienável que só o Estado, êle próprio, por seu órgão legiferante, pode exercer. Não a arrecadação.

Tal é o ensinamento de VIVEIROS DE CASTRO, o saudoso e grande ministro do Supremo Tribunal: “A decretação de um impôsto, diz

RICCA SALERNO, representa o exercício de um direito soberano, tal como o de polícia, de administração, de Justiça e outros semelhantes, estabelecendo uma relação fundamental de direito público que não pode ser modificada substancialmente pelas convenções particulares. Essas podem ser legítimas e válidas somente *quanto ao modo de percepção*, deixando intactos os privilégios do fisco e as disposições da lei”. (*Tratado dos Impostos*, pág. 141).

No antigo direito eram mais adotados do que hoje os *arrendamentos* de impostos. Razões conhecidas levaram a abandonar quase esse método de arrecadação, proveitoso, econômico para o Estado, mas vexatório para o contribuinte, tratado, em regra, mais duramente pelo arrendatário ganancioso do que pelo poder público. Subsiste, entretanto, em outros países, seja mediante arrendamento (*ferme*), seja por exploração em *regie*, por via de concessão. (JÈZE, *Cours de Science des Finances*, pág. 423).

Entre nós o sistema da exação contratual de certos impostos veio do direito reinól, com base no Alvará de 28 de junho de 1808, parágrafo 13, mais tarde regulamentado pela Lei Imperial de 25 de outubro de 1827. Leis posteriores mantiveram e modificaram o sistema, sem, todavia, o suprimirem. Mesmo na República, não obstante o predomínio da exação fiscal, como regra, leis dos primeiros anos do novo regime admitiram a exação contratada. Assim é que o Decreto n.º 23, de 30 de outubro de 1890, e a Lei 559, de 31 de dezembro de 1898 (já sob a Constituição) admitiram, ainda que em circunstâncias especiais, que certos impostos da União pudessem ser arrecadados pelas coletorias estaduais e até mesmo por “pessoa idônea devidamente afiançada”.

Por aplicação dessas leis, com a interpretação que lhes deu, o Tribunal de Contas concedeu registro, em 1900, a um contrato celebrado pelo Ministério da Fazenda com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, para a arrecadação do impôsto de sal. Divergiu, com voto longamente fundamentado, do qual extraímos, resumidamente, os dados acima, o eminente DÍDIMO DA VEIGA, presidente daquela Côrte. Não porque julgasse contrária à Constituição a exação contratual, senão, tão somente, por entender que as disposições invocadas não eram aplicáveis ao caso, deixando, porém, bem claro que, com base na lei, ou por esta autorizado em têrmos explícitos,

o contrato merecia registro. (AUGUSTO CARDOSO DA VEIGA, Jurispr. do Trib. de Contas, 1933, págs. 69 e segs.).

Caiu em desuso, é certo, a exação contratada com particulares, pelo menos no tocante a impostos, mas, não seria inconstitucional, sob a Carta de 1891, como, por igual, ainda hoje, a lei que, atendendo a certas peculiaridades, a admitisse em casos restritos, como exceção à regra da exação estatal.

“Há dois modos — escreveu em 1896 o eminente financista e constitucionalista que foi AMARO CAVALCANTI — há dois modos admitidos na percepção dos impostos: o *arrendamento* e o pagamento à *bôca do cofre*. Pelo primeiro, o Estado põe em hasta pública o *rendimento* (são do autor os grifos) de tal ou qual impôsto, cuja cobrança será dada *em arrendamento* a quem melhor lanço oferecer, e o arrendatário, (arrematante) subrogado desta forma nos direitos do fisco, procede aos atos necessários para a percepção efetiva do impôsto, guardadas as cláusulas do respectivo contrato”. (*ob. cit.*, pág. 223).

11. A regra do regime é a execução das leis da União por agentes federais e das leis locais por agentes estaduais ou municipais. E a razão vem das administrações separadas em órbitas próprias, dotadas dos meios necessários à instituição e execução dos respectivos serviços. Em se tratando, pois, de serviços municipais e das leis que os organizam e estabelecem os meios necessários à sua manutenção ou custeio, a regra é a execução e o desempenho, de tais leis e serviços, por prepostos do próprio município. Se, portanto, um dado município lança um impôsto, é a êle mesmo, e não aos agentes do fisco estadual ou federal, que cumpre arrecadá-lo ou recolhê-lo aos cofres municipais. Entretanto, a Constituição, no art. 18, parágrafo 3.º, permite que, mediante ajuste, União e Estados (e, por compreensão necessária, os municípios) se articulem, colaborando, por seus agentes, no interêsse recíproco da execução de suas leis.

O sentido de colaboração dêsse dispositivo é óbvio, dêle transparecendo o objetivo de u'a maior aproximação entre as entidades periféricas do regime e a União — no plano *nacional* do interêsse público ligado à observância das leis. Não se informa no texto constitucional quais sejam as leis e quais os serviços que poderão comportar tal colaboração; mas o senso jurídico percebe desde logo que

não estarão excluídas as leis de impostos e o serviço correspondente da sua arrecadação. Creio mesmo poder dizer que é a administração fiscal o terreno mais indicado para essa colaboração recíproca.

Se assim é, se excluída do âmbito convencional não está a execução das leis fiscais, temos aí, nessa colaboração consentida, a melhor demonstração de que é possível estar separada do poder impositivo a exação; ou, por outras palavras: que impostos municipais podem ser arrecadados por agentes da União, como por agentes municipais ou estaduais certos impostos federais, cuja arrecadação lhes seja atribuída mediante acôrdo. O princípio que daí emerge é o mesmo que acima ficou exposto. Serve à demonstração de que o recolhimento do impôsto pode não estar nas mãos do poder tributante, se êste, por acôrdo (tal a hipótese constitucional) ou contrato ou, por melhor razão, em forma de lei, houver cometido a outrem (poder público ou particular) a arrecadação.

No Distrito Federal, por efeito da execução de serviços de índole local reservados à União, existiam e existem exemplos que ilustram essa tese. Sob a rubrica — “Impostos que a União arrecada e não decreta” escreveu AURELIANO LEAL: “No Distrito Federal a União arrecada os impostos de indústrias e profissões decretados pelo Conselho Municipal. Isso decorre da lei n.º 265, de 24 de dezembro de 1894, art. 5. Por Acórdão de 4 de agosto de 1920, o Supremo Tribunal julgou unânimemente que isto não contravinha à Constituição — “Arrecadar, pode a União os impostos locais do Distrito Federal, mas *sòmente arrecadar*. Decretar, estatuir, criar, não”, diz o referido Acórdão. (Jornal do Comércio de 5 de agosto de 1920)”.

A êsse entendimento, fundado na distinção entre o poder impositivo, sempre indelegável, e a função exatorial, que comporta subrogação, dá o eminente expositor a sua autorizada adesão. (*Teoria e Prática da Constituição*, I, pág. 120).

12. Nada tem que vêr o problema suscitado com a proibição inscrita no art. 36, parágrafo 3.º da Constituição, relativamente à delegabilidade, por qualquer dos Poderes do Estado, de suas atribuições próprias. Essa proibição é correlata, derivada, conseqüentemente ao princípio básico dos poderes separados, inscrito no *caput* da disposição, art. 36, a que pertence subordinadamente o parágrafo.

A hipótese ora examinada não envolve êsse princípio, tão certo é que a arrecadação de um imposto, se atribuída a outrem que não o próprio poder tributante, não configura a delegação proibida naquele inciso. Transferir a outrem certa função é, sem dúvida, delegá-la, porque delegar é transmitir, incumbir a outrem de certa função, investí-lo de uma incumbência ou atribuição, da qual abdica o seu titular.

Mas *delegar*, na acepção constitucional daquela vedação, não é apenas isso; não bastará que a atribuição própria de um órgão seja passada a outro; será necessário que a delegação se opere entre os Poderes do Estado, que um dêles não na exerça e que o outro o faça, usurpando a atribuição daquele. É nesse plano que se prefigura a delegação proibida, particularizadamente nas relações do Legislativo e do Executivo, visando assegurar os movimentos de um e de outro nas órbitas respectivas, demarcadas pela Constituição.

Não é disso que se trata. O Legislativo não arrecada impostos. Apenas os institui, regulando-lhes a arrecadação. A função arrecadadora é do Executivo, pelos agentes fiscais subordinados ao chefe do Governo. Haveria delegação de poder ou ocorreria a hipótese de abdicar o Legislativo de sua atribuição reguladora do recolhimento do imposto se fôsse deixada ao Executivo dispôr sôbre o modo e os meios de tornar efetiva a arrecadação. Só em tal caso se teria de colocar a questão em face do disposto no parágrafo 3.º do art. 36.

13. É certo que, na atual Constituição, se diz, art. 28, II, *a*, que a autonomia dos municípios será assegurada pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, “à decretação e *arrecadação* dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas”.

Mas o dispositivo, com a menção expressa de que a *arrecadação* e a aplicação das rendas municipais pertencem ao município tributante, não tem o sentido que se lhe pretende atribuir, inculcando a inaccessibilidade, pelo município, do seu poder de arrecadar, a ser exercido por êle próprio, por seus agentes ou funcionários, e não por outrem. Ainda aqui não se trataria de delegação de poderes, nos termos do parágrafo 3.º do art. 36, de vêz que se não contesta caber ao órgão deliberante da circunscrição (Câmara Municipal) dispôr acêrca da arrecadação, atribuição que se conserva no órgão próprio, mesmo quando *descentralize a arrecadação*, se assim o fizer.

O que pertence ao âmbito municipal não pode ter outra medida senão a mesma que se reconhece à União, no tocante ao poder de decretar o impôsto e dispôr sôbre a sua arrecadação. É nestes termos que se estatui na atual (art. 65, II) como nas anteriores Constituições (1934, art. 39, 3.º; 1891, art. 34, 4.º), é nestes termos que se define a competência do Congresso Nacional — para “votar os tributos próprios da União e *regular a arrecadação* e a distribuição das suas rendas”.

Em idênticos termos se estenderá aos Estados a competência legislativa para decretar impostos e lhes *regular* a arrecadação — não sendo possível admitir na competência das Câmaras municipais o poder conferido em moldes diferentes.

Nem se afeta ou nega a autonomia municipal com êsse entendimento de tão meridiana clareza. Antes se pressupõe essa autonomia, deixando aos municípios a disposição de suas rendas, seja no tocante à arrecadação, seja-o no que diz com o emprêgo ou destinação que lhes dêem.

Não poderia estar nas vistas do Legislador constituinte, sem atrofiar aquela mesma autonomia, impôr aos municípios que arrecadem, êles mesmos, por seus agentes próprios, e não por intermédio de entidades subrogadas, os impostos que decretem, negando-lhes, dêste modo, possibilidades administrativas, consentidas aos Estados e à União, e que se incluem na cláusula “regular a arrecadação”, cujo sentido é “assegurar” o recolhimento dos tributos “estatuindo multas e *tôdas as medidas que julgar acertadas* para assegurar a arrecadação”. (AURELINO LEAL, *Ibidem*, pág. 554).

14. Ora, se o I.B.G.E. é uma autarquia e autarquia de base federativa, destinada a realizar uma articulação do regime no interesse da execução de um serviço de âmbito nacional; se, conseqüentemente a essa articulação, a atribuição de recursos pelas administrações participantes, consideradas de per si, é um corolário natural, podendo tal contribuição ser prestada, tanto sob a forma de uma soma prefixada que fôsse tirada da receita global de cada municipalidade, como (e é o que ocorre), sob a forma de um adicional sôbre dado impôsto (Impôsto sôbre diversões públicas) a ser recolhido pelo ente público subrogado na execução do serviço, como receita correspondente a essa execução — solução que equivale, ju-

ridicamente, àquela; se a função arrecadadora, embora pertença, normalmente, ao poder tributante, não é *indelegável*, podendo estar em outras mãos, se assim o dispuser a lei, e a título de adjudicação ao erário arrecadador como receita dêste; se a regra da inscrição, no orçamento, dos títulos legais da receita, diz respeito, como é óbvio, à arrecadação, devendo, pois, figurar no orçamento do erário que recolhe o impôsto; se os entes autárquicos são, por definição, organismos distintos da pessoa matriz que os institui, e dotados de autonomia administrativa e financeira; com orçamentos próprios que não deixam, aliás, de ser orçamentos públicos, de vêz que as administrações autárquicas conservam o traço, que lhes é peculiar, de administrações públicas (paraestatais); se a essa forma de descentralização administrativa há-de corresponder, do seu natural, a descentralização orçamentária — não vejo em que possa incorrer na censura da Constituição a solução adotada na organização daquele Instituto, fazendo-o destinatário de uma renda municipal, que êle mesmo recolhe como compensação do serviço prestado, renda que a êle, e não à municipalidade que lh'a transferiu, pertence, figurando, pois, no seu orçamento, e não no daquela.

Tal é o meu parecer.

a) JOSÉ DE CASTRO NUNES

Rio, 20 de abril de 1950.