

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

SELO PENITENCIÁRIO

A Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais foi apresentado recentemente pelo Dr. Luis Simões Lopes um parecer a respeito do selo penitenciário. Nesse parecer, em que seu autor faz, de passagem, uma oportuna apreciação sobre a uniformização do regime penitenciário em todo o país, são fixados interessantes pontos de doutrina orçamentária no tocante à exata interpretação da regra de universalidade. E' o seguinte o parecer:

"O Senhor Interventor Federal no Rio de Janeiro solicita autorização, na forma do art. 33, n. 12, do Decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, para contrair um empréstimo interno, no valor de 3.000:000\$0, destinado à construção de uma penitenciária agrícola.

2. Como fundamento do pedido, invoca-se a necessidade de substituir os antiquados presídios fluminenses por modernas instituições penitenciárias, construídas segundo os requisitos da ciência penal contemporânea, e oferece-se em garantia da referida operação de crédito, o produto do "selo penitenciário" arrecadado naquele Estado.

3. Ouvida a respeito do assunto, a Inspetoria Geral Penitenciária considera "justa e legal a pretensão em apreço" e faz restrições tão somente quanto ao início do prazo da amortização do empréstimo, porque, segundo lhe parece, toda a renda proveniente do selo penitenciário estará comprometida até 1945 na construção de estabelecimentos penais no Distrito Federal.

4. Embora sejam indiscutíveis as nobres razões que militam em favor da reforma dos presídios do Estado do Rio de Janeiro, o processo sugerido para o financiamento dessa reforma não encontra amparo legal.

5. Há um equívoco no modo pelo qual a questão foi apresentada. Oriundo, evidentemente, da interpretação isolada dos Decretos ns. 24.797, de 14 de julho de 1934, e 1441, de 8 de fevereiro de 1937, esse equívoco desaparecerá, imediatamente, desde que se tenham em vista os princípios constitucionais que regem o sistema orçamentário da União.

6. Assim, é preciso atentar bem para o fato de ser o selo penitenciário um imposto federal que

está sujeito, como todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos federais, à regra de universalidade consagrada no art. 68 da Constituição.

7. Como é sabido, esta regra proíbe a afetação de determinadas rendas a determinados fins. De acordo com ela, todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos são levados à conta geral da Receita. Formam uma única massa de recursos com a qual o Governo atende aos diferentes serviços públicos especificados na parte da Despesa de seu Orçamento.

8. Quando criou o selo penitenciário, tinha o Governo a intenção de aplicar o produto da sua arrecadação na construção e melhoria dos estabelecimentos penais do país, conforme se pode ver claramente nas "considerações" justificativas do Decreto n. 24.797, de 14-6-934. Mas, este Decreto, assim como o de n. 1.441 de 8-2-1937 que regulamentou a sua execução, contrariavam a proibição expressa, contida no art. 24 do Decreto número 23.150, de 15-9-1933, relativa à criação de fundos especiais e ao regime de massas, proibição essa que a Constituição de 1934, em seu art. 50 e a de 1937, em seu art. 68 confirmaram, ao adotar a citada regra de universalidade.

9. E' interessante salientar a seguinte circunstância reveladora de uma tendência nitidamente caracterizada, de fazer aquele tributo escapar à regra de universalidade. Tal circunstância é a de haver sido publicado duas vezes o Decreto Lei n. 1.726, que atualmente dispõe, em definitivo, sobre a incidência, arrecadação e fiscalização do selo penitenciário. A primeira publicação no Diário Oficial de 4 de novembro de 1939, traz o parágrafo único do art. 1.º do mencionado decreto-lei assim redigido:

"O produto da arrecadação será escriturado como Renda de aplicação especial".

A segunda publicação, no Diário Oficial de 18 de dezembro de 1939, modificou a redação do mesmo dispositivo, apresentando-o nestes termos:

"O produto da arrecadação será incorporado à Receita Geral da União e escriturado no título próprio".

Não é preciso ir mais longe para verificar que aquela tendência não mais subsiste e que, portanto, não resta a menor dúvida a respeito da fusão do selo penitenciário na Receita Geral da União.

10. O volume da arrecadação de um tributo, criado com a finalidade de satisfazer certo programa de serviços públicos, pode ser admitido como argumento para limitação das despesas desse programa. Mas, apenas, como simples argumento para apoiar um critério ocasional de distribuição de créditos. Nunca, entretanto, como princípio rígido, porque a execução de um serviço público não pode ficar na eterna dependência da entrada dos recursos fiscais lançados com o fim específico de financiá-lo.

11. Quando o Governo tem um empreendimento a realizar, o alcance social desse empreendimento justifica uma pressão fiscal sobre o contribuinte, seja pelo aumento de tributos já existentes, seja pela criação de novos. Todavia, se o esforço fiscal não corresponde ao onus do empreendimento ou, pelo contrário, ultrapassa-o, não está o Governo obrigado a regular a sua ação social pelos algarismos da arrecadação, desde que a capacidade tributária do país suporte o novo encargo.

12. As atividades do Estado moderno são por demais complexas e variadas para que possam depender, obrigatoriamente, de uma rigorosa equivalência entre a Receita e a Despesa. Hoje não pode mais prevalecer aquele velho princípio de conveniência financeira, tão atrevido ao Estado primitivo, segundo o qual a soma de determinado imposto deveria corresponder a soma de determinado serviço. É claro que este raciocínio não se aplica às taxas, que não têm o caráter de contribuição geral como os impostos e ainda guardam o aspecto de contribuição adstrita ao uso ou à contraprestação de um serviço.

13. No caso presente, admitindo-se que o regime de cumprimento da pena deva ser igual para todos os delinquentes que tenham sofrido idêntica condenação, não é justo que o local do território nacional em que ocorra o delito torne a pena mais suave ou cruel, segundo o grau de maior ou menor conforto material ou espiritual dispensado ao prisioneiro no cárcere. Incumbe, por conseguinte, ao Governo Federal promover a uniformização dos estabelecimentos penais em todas as unidades da federação, coroando assim o sistema nacional de prevenção e repressão da criminali-

dade unificado com a recente promulgação do Código Penal e respectivo Código do Processo para todo o país. Mas, como a administração da justiça local compete aos Estados, é evidente que a estes cabe igualmente a obrigação de construir e instalar os seus estabelecimentos penais.

14. Incidindo o selo penitenciário sobre diversas atividades comerciais, recreativas e forenses, a sua arrecadação tende a variar de Estado para Estado, segundo o movimento dessas atividades. Contudo, não se deve esperar que o produto da sua arrecadação num Estado atinja, primeiro, a uma cifra suficiente para custear um programa de melhoria das instalações penitenciárias para que se inicie, em seguida, a realização desse programa no mesmo Estado. Tal procedimento seria absurdo, como absurdo seria, também, aplicar, exclusivamente, nos Estados onde houvesse uma pletores de arrecadação, o produto desta no aperfeiçoamento indefinido dos seus estabelecimentos penais.

15. À superfície dessas considerações sobressai sem esforço, a alta significação da regra de universalidade orçamentária, que justifica a fusão de todos os recursos financeiros do Estado numa única massa, da qual, segundo as necessidades imediatas da administração, sairão os meios de financiamento dos principais programas de serviços públicos, perdendo, assim, cada tributo a finalidade especial de que se originou o seu primitivo lançamento.

16. Há uma repartição federal competente para estudar os planos e projetos de instalação, manutenção e reforma dos estabelecimentos de prevenção e reabilitação penais, colônias penitenciárias, colônias de egressos das prisões, com ampla jurisdição, que é a Inspeção Geral Penitenciária. A ela compete, portanto, orientar a Administração Federal na solução dos problemas penitenciários do país e indicar ao Governo os elementos necessários à aplicação de uma justa política nesse sentido.

17. Qualquer que seja, porém, a orientação que o Governo venha a tomar em matéria de construção de penitenciárias — seja realizando essas construções diretamente em diversos pontos do país para entregá-las às administrações locais, seja cooperando financeiramente com os Estados, mediante "acordos" com eles celebrados — de modo algum poderá, sem infração da regra de univer-

salidade orçamentária estabelecida na Constituição, transferir aos Estados ou deixar vinculados a operações financeiras que estes venham a realizar, qualquer parcela de tributo federal arrecadado nos territórios estaduais.

18. Isto posto, dada a sua manifesta inconstitucionalidade, não pode ser concedida a autorização solicitada para a realização de um empréstimo garantido com o produto da arrecadação do selo penitenciário.

19. Reconhecida, porem, a necessidade de ser construída com urgência, uma penitenciária agrí-

cola no Estado do Rio de Janeiro, deve o processo ser novamente estudado pela Inspeção Geral Penitenciária em conjunto com outros assuntos do mesmo gênero afim de que, depois de ponderar as exigências e condições peculiares a cada Estado, se manifeste sobre a conveniência de ser a construção executada mediante um sistema de cooperação financeira entre os Governos Federal e Estadual ou sob a responsabilidade direta do primeiro para ser afinal entregue à administração do segundo."

Alterações no Código de Minas

PARECER DO SR. LUIS SIMÕES LOPES

A propósito de um projeto de decreto-lei encaminhado ao exame da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, o Sr. Luis Simões Lopes emitiu o parecer que, a seguir, transcrevemos:

"O Senhor Presidente da República submeteu tima e mais distinta consideração."

Senhor Ministro:

O Senhor Presidente da República submeteu ao estudo desta Comissão a exposição de motivos n. 2.473, do Senhor Ministro da Fazenda, acompanhada do projeto de decreto-lei que "modifica a redação dos arts. 17, 31, 66 e 68 do Código de Minas e dá outras providências".

2. Justificando o projeto, o Senhor Ministro da Fazenda salienta que a arrecadação dos tributos criados pelos referido Código tem sido feita de forma deficiente no que respeita à União, dada a ausência de um regime de sanções para os transgressores da lei. A evasão de rendas, resultante das falhas do sistema vigente, atinge proporções de grande vulto, bastando verificar que, no exercício de 1940, a arrecadação federal limitou-se no Estado de Minas Gerais a 388:294\$400, enquanto que a estadual, no mesmo período, se elevou a 4.866:606\$901. A arrecadação federal foi, assim, inferior a 10% de arrecadação estadual.

3. E' indiscutível por consequência, a necessidade de regulamentação eficaz, afim de que se

preservem e salvaguardem os interesses da Fazenda Nacional, merecendo todo o apoio a iniciativa do Ministério da Fazenda, cujo projeto, segundo a exposição de motivos em apreço, foi preparado de comum acordo com o Departamento Nacional de Produção Mineral, cujos interesses no assunto não foram, destarte, descurados.

4. O projeto, porem, embora em suas linhas mestras mereça aprovação reclama, todavia, algumas modificações quer no que concerne a certos detalhes de sua essência quer no que toca a sua forma.

5. Assim quanto ao fundo, impõe-se a emenda do art. 2.º, por isso que este, usando de linguagem genérica, compreende "todas as substâncias minerais ou fósseis", sem exceptuar o petróleo e o carvão, sujeitos a regime especial, estabelecido, quanto ao último pelo Decreto-lei número 2.667, de 3 de outubro de 1940, e, quanto ao primeiro pelas Leis Constitucionais ns. 3 e 4. Parece, pois, que se deve acrescentar ao art. 2.º, entre as palavras — "incidem" — e — "sobre" — a expressão: — "exceptuados o carvão e o petróleo".

6. O art. 3.º não deixa suficientemente clara a oportunidade para recolhimento do tributo, por isso que não esclarece se o pagamento deverá ser feito por mês vencido ou a vencer. Além disso, não parece justificável que se estabeleça distinção entre os mineradores que tem "escrita comercial" e os que dela não dispõem, para exigir destes o