

O caso da ingerência fiscal estadual em colônia federal em 1911



Problemas de federalismo fiscal foram recorrentes ao longo da República Velha

(1891-1930). No núcleo, a Constituição de 1891, que fixou os tributos da União e dos Estados, engendrando um modelo constitucional-tributário. Não havia previsão de competência tributária municipal. O municipalismo fiscal é fato que vai se realizar somente na década de 1940.

O artigo 7º da Constituição de 1891 dispunha que era competência da União (exclusiva) decretar impostos sobre a importação de bens de procedência estrangeira; sobre direitos de entrada, saída e estadia de navios, declarando-se livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às mercadorias estrangeiras que já tivessem recolhido impostos de importação. A União decretava também taxas de selo e de correios e telégrafos. Observe-se que o verbo que a Constituição utilizava em matéria fiscal era o mandamental decretar.

A Constituição de 1891 dispunha que os impostos decretados pela União deveriam ser uniformes para todos os Estados. No mesmo contexto, vedava-se ao Governo federal a criação, de qualquer modo, de distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.

Nos termos do artigo 9º da Constituição de 1891 os Estados detinham competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; sobre imóveis rurais e urbanos; sobre transmissão de propriedade; sobre indústrias e profissões.

Aos Estados também competia decretar (com exclusividade) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia; a par de contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

Fixava-se também que seria isenta de impostos, no Estado por onde se exportasse, a produção dos outros Estados. Além do que, determinava-se que só seria lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo-se, porém, o produto do imposto para o tesouro federal.

No que toca ao que hoje denominaríamos de imunidade tributária recíproca, proibia-se (art. 10) aos



Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

E ainda (art. 11) vedava-se aos Estados e à União a criação de impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República ou estrangeiros, e, bem assim, sobre os veículos de terra e água que os transportarem. Não se podia tributar o exercício de cultos religiosos.

Neste caso que se tem, de 1911, o Estado do Paraná cobrava impostos de indústrias e profissões dos colonos que viviam em Colônia Militar da União, sediada nos limites daquela unidade da Federação.

Questionou-se se o Estado do Paraná poderia ter ingerência fiscal em colônia militar da União. A questão não era nova. Em 1903 a Consultoria-Geral da República havia opinado que os Estados deveriam cobrar impostos de exportação, em relação a mercadorias exportadas em seus territórios, ainda que se tratassem de porções territoriais definidas como áreas de colônias militares da União.

Durante a República Velha havia colônias militares nos territórios contíguos aos limites do Brasil com países estrangeiros, tradição que remontava ao tempo do Império. Reconhecia-se, nos exatos termos da Constituição que, naquele caso, o Estado do Paraná estaria proibido de tributar bens e rendas federais, bem como serviços a cargo da União, em qualquer parte de seu território.

Havia regulamentação da vida civil nas colônias militares. Os habitantes de tais vilas podiam praticar todos os atos da vida civil (casar ou testar, por exemplo). Havia, assim, atos praticados no Estado, em face dos quais incidiriam taxas e emolumentos de titularidade desse mesmo Estado, o que justificava a pretensão de unidade da federação exercer poder tributante em área de colônia militar, nos limites de seu território.

Declarar-se a incompetência tributária dos estados em relação a áreas de colônias militares, entendia a Consultoria-Geral da República, seria fórmula odiosa de se fixarem privilégios, não extensivo aos demais habitantes de uma mesma unidade da federação. Entendeu mais uma vez a Consultoria-Geral da República que a presença fiscal de um Estado em colônia militar não prejudicaria o andamento e a organização desta última. Segue o parecer.

Gabinete do Consultor Geral da República. – Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 1911.

Senhor Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda. – Com o Aviso nº 14, de 4 de fevereiro de 1908, transmitistes ao meu antecessor, para que emitisse parecer, o processo a que se refere o Aviso do Ministério de Guerra nº 697, de 24 de agosto de 1907, relativo à cobrança do imposto de indústrias e profissões pelo Estado do Paraná aos colonos da Colônia Militar de Cachepó.



A questão a que se refere à consulta é antiga, pois, dos papéis que acompanharam o mencionado Aviso se vê que dura desde 1902, e a respeito dela já foi ouvida, uma primeira vez, a opinião do Consultor-Geral da República que a manifestou conforme o parecer publicado sob nº 30, págs. 113, do 1º vol. de Pareceres.

Se bem que o honrado Ministro da Fazenda de então, não houvesse adotado a opinião do primeiro Consultor-Geral, meu ilustre antecessor, defendendo no Aviso nº 18, de 17 de março de 1904, ao Ministério da Guerra, a doutrina oposta, não sei como deixar de concordar com a opinião emitida naquele parecer.

Trata-se de saber se o Governo do Estado do Paraná pode ter qualquer ingerência fiscal no território da colônia, sobre seus habitantes, ou se, sendo a colônia um estabelecimento federal, está, a todos os respeitos, sob a exclusiva autoridade federal.

O estabelecimento de colônias militares foi entre nós autorizados, numa zona de 10 léguas contíguas aos limites do Império com os países estrangeiros, pelo art. 82, do Regulamento de Terras Devolutas, aprovado pelo Decreto nº 1.318, de 1854. Nesse decreto como na Lei nº 601, de 1850, a que ele veio dar regulamento, não há disposições acerca do regime fiscal da colônia, em relação aos seus habitantes que exercessem profissão e indústria. Nem naquele tempo a questão tinha importância prática em vista da organização política do Império.

A República em sua Constituição firmou vários princípios, cuja aplicação tem de ser trazida, para solução do caso.

Três disposições são:

- a do art. 64, que reconhece o domínio dos Estados sobre as minas e terras devolutas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para defesa das fronteiras, fortificações construções militares e estradas de ferro federais.
- a do art. 34, nº 31, que reconheceu a competência privativa do Congresso Nacional para submeter à legislação especial os pontos do território da República necessários para a fundação de arsenais ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal;
- a do art. 10, que proibiu aos Estados tributar bens e rendas federais e serviços a cargo da União.

Completando, interpretando ou regulamentando qualquer destes textos não foi ainda promulgada lei ou decreto.

Em relação ao caso especial das colônias militares foi promulgada a Lei nº 733, de 21 de dezembro de 1900, que as reorganizou e a que deu regulamento o Decreto nº 4.662, de 12 de novembro de 1902. Essa lei é circunscrita à organização material da colônia, sob uma administração militar. Não cogita, porém, da subordinação jurisdicional dos habitantes dela, quer no ponto de vista fiscal ou administrativo, quer no ponto de vista judiciário.



Completando suas disposições, o citado regulamento, em relação ao aspecto de que me ocupo, reconheceu:

1º) que todo o habitante da colônia está sujeito ao registro civil por isso que, pondo a cargo do escrivão do colônia e registrar casamentos, óbitos e nascimentos que se derem na colônia, expressamente declarou que isso não prejudicava “o registro civil a que todo o cidadão é obrigado por lei” (artigo 16, nº 3).

Ora, o registro civil está a cargo das autoridades locais do Estado, logo sob este ponto de vista, já o regulamento reconhece a ação administrativa do Estado sobre os habitantes da colônia.

2º) que todos os colonos em geral estão sujeitos à legislação civil e criminal da República, sendo nos crimes julgados e processados segundo os códigos respectivos e nos crimes militares sujeitos à legislação que regula a matéria.

É evidente que essa disposição do regulamento não inovou coisa alguma, nem podia inovar no seu caráter de mero ato regulamentar. Esse texto, reproduzindo disposições gerais, que sujeitam todos os habitantes da República à jurisdição civil e militar, conforme a natureza dos atos e delitos, só se compreende ali consignado para que não se pudesse levantar dúvida sobre isso em relação aos habitantes das colônias militares.

E assim sendo, é inquestionável que essa jurisdição, civil ou criminal, a que estão sujeitos esses habitantes do território nacional, é federal ou estadual, conforme a natureza legal do ato.

Entre nós a competência judiciária não obedeceu a critério territorial; ela é, segundo a regra geral, aliás, determinada *ratione materiae* e *ratione personae*. Não há atos ou crimes que determinem a competência federal ou estadual, para conhecer deles em virtude somente do lugar em que são praticados. Nos Estados tem jurisdição simultânea, coexistente, a Justiça Federal e a estadual, cada qual para as questões de sua competência; e no Distrito Federal não foi aos Juízes Federais, que a Constituição instituiu que se atribuiu competência para conhecer das questões de direito comum. Criou-se para isso uma justiça local que, se é federal pela investidura, tem competência circunscrita às matérias deixadas pela Constituição à justiça dos Estados.

Assim, mesmo nos lugares e territórios de “absoluta jurisdição do Governo Federal” os crimes e atos que, por sua natureza ou pelas pessoas que os praticarem, não incidam na competência da justiça federal são da competência da justiça estadual. Foi o que expressamente declarou o art.15, § 1º, do decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal.

É certo que o Aviso do Ministério da Fazenda de 17 de março de 1904, já antes referido, afirmou em um dos seus considerando que essa disposição havia sido revogada *ex-vis* do art. 60, § 1º da Constituição.



Nada menos sustentável, entretanto. O dispositivo constitucional invocado preceitua que é vedado ao Congresso cometer qualquer jurisdição federal às justiças dos Estados. Ora, proclamar que a justiça dos Estados é competente para, em qualquer lugar, conhecer das coisas que não são competência federal, não pode ser, de modo algum, considerado como atribuir jurisdição federal às justiças dos Estados; e mais não fez a disposição do Decreto nº 848, de 1890.

Aquele texto constitucional vem logo em seguida e subordinado ao mesmo artigo que define a competência da justiça federal. Em nenhum dos itens desse artigo se firmou um princípio que, de qualquer modo, possa fazer incidir sob a jurisdição federal quaisquer atos pela só circunstância de terem ocorrido em certo lugar ou território.

Logo, não há como ver delegação de jurisdição federal às justiças dos Estados na disposição fulminada que reconhece, “nos lugares de absoluta jurisdição do Governo Federal”, a competência da justiça dos Estados para crimes que não são da competência federal. É bem visto que a expressão – jurisdição, – empregada no texto, não se refere à jurisdição judiciária, caso em que haveria uma incompreensível contradição de termos; essa expressão é usada num sentido geral de autoridade, administração.

A respeito da inteira vigência e aplicação desse texto, jamais de meu conhecimento, se suscitou dúvida e a sua matéria, aplicada às hipóteses similares, se acha consolidada na disposição do art. 6º, da 2ª parte do Decreto nº 3.084, de 5 de novembro de 1898, que, como é notório, é obra do egrégio José Hygino.

Têm-se, pois, verificado que o Decreto nº 4.662, de 1902, que deu regulamento para as Colônias Militares, longe de excluir a jurisdição do Estado nesses estabelecimentos federais, expressamente a reconheceu.

E nem assim podia deixar de ser. Nessas colônias vão se estabelecer novos núcleos de população; ali, essa população vai viver, agir, contratar, casar, procriar, testar, morrer. Cada um desses atos da vida individual tem repercussão administrativa ou judiciária, tem uma consequência jurídica. Eles, em si, e as consequências deles, acham-se regulamentadas, em leis e decretos, em sua generalidade, da competência privativa dos Estados.

Não há como furtrar ao Estado a jurisdição nesse território, em relação aos habitantes dele, em tudo a respeito de que não tenha a União jurisdição legal e competentemente regulada. Quem celebra os casamentos, quem legaliza os testamentos, quem os abre, quem faz os inventários e partilhas. Quem reconhece as firmas dos contratos e registra as escrituras? Evidentemente os funcionários do Estado, de acordo com as leis do Estado.

Todos estes atos estão sujeitos a selos e emolumentos. Que selos se pagam, que regulamentos fixam tais emolumentos? Evidentemente selos do Estado.



Sobre tudo isso não pode haver dúvida.

Ora, o decreto de 1902, no art. 55, permite aos colonos ter casas comerciais; no art. 68 permite-lhes o exercício de qualquer indústria fabril ou manufatureira.

Como subtrair essas casas de negócio e essas oficinas e fábricas aos regulamentos respectivos, aos impostos correspondentes, regulamentos e impostos a que estão sujeitos todos os demais que comerciam ou exercem profissão ou indústria no território do mesmo Estado?

Essa é a questão que diretamente provocou a consulta a que respondo.

Parece-me que a solução que tem sido dada não pode ser mantida.

Realmente, porque, e em virtude de que lei, se pode reconhecer que tais negociantes e industriais estão isentos dos impostos normalmente criados no Estado e a que todos os seus habitantes estão sujeitos?

Isso certamente constituiria um privilégio odioso a favor desses comerciantes e indústrias, em prejuízo dos demais que não estivessem nas mesmas condições, o que seria injusto e não autorizado por disposição alguma de nossas leis vigentes.

Nem se pretenda que essa intervenção fiscal do Estado possa afetar a autoridade da administração da colônia ou o regime militar a que ela está sujeita. Além de que essa interferência do Estado em coisa alguma colidiria com a ação da gerência da colônia, nada obsta a que se estabeleça com o governo do Estado um acordo para evitar a ocorrência de qualquer atrito ou mal entendido.

Ventilado este ponto, convém agora averiguar se essa jurisdição fiscal do Estado encontrará obstáculo nos textos constitucionais. Desses textos o único que poderia ser invocado é o art. 10, que veda ao Estado taxar serviços a cargo da União.

Se o Estado pretendesse taxar a colônia, o exercício de seus funcionários, a produção normal, agrícola ou pastoril dos colonos, que constitui um dos objetos da instituição, se pretendesse cobrar imposto territorial ou outra contribuição que afetasse a colônia propriamente, em qualquer de seus aspectos, evidentemente essa pretensão seria ilegal.

Mas, ao lado de tudo o que, do modo mais lato, possa ser considerado como parte da colônia, como dependente dela, como serviço sob qualquer aspecto a cargo da União, há o trabalho particular, comercial ou industrial de terceiros, que deles tiram para si lucros ou proveito.



Essa atividade privada, que é legal porque a lei a faculta, não pode de forma alguma ser considerada serviço a cargo da União, e, portanto, aqueles que a exercem não podem se acobertar no texto constitucional para fugir ao pagamento dos impostos com que normalmente o Estado taxa sua indústria ou profissão.

Na conformidade desses princípios não posso concordar com a doutrina do Aviso já mencionado, comunicada pelo Ministério, ora a vosso cargo, ao Ministério da Guerra em 17 de março de 1904.

O domínio privado da União sobre as terras dessas colônias não subtrai essas terras, de modo absoluto, à jurisdição dos Estados como quer esse Aviso.

Com o caráter de bens de ordem privada, seja quem for o titular do domínio, essas terras, fazendo parte integrante do território do Estado, estão sob a jurisdição dele. Todo o território do Brasil, salvo o Acre, adquirido posteriormente à Constituição e de natureza não cogitada por ela, todo o território nacional está repartido entre os Estados e o Distrito Federal.

A zona que pertence à União não deixa por esse fato de fazer parte do território de um Estado.

O que poderia influir sobre a extensão da jurisdição do Estado seria o domínio, não privado da União, mas jurisdicional sobre esse território.

Se, usando da faculdade que o art. 34, nº 31, lhe outorgou, a União submetesse esse território a um regime especial, regulando do modo mais completo a feição administrativa, fiscal e judiciária de sua vida interna, isso certamente afetaria constitucionalmente a jurisdição do Estado em relação a ele.

No regime vigente, porém, foi visto em que consiste a regulamentação federal a respeito desses territórios; apenas temos a lei relativa às colônias militares, que de modo absoluto se absteve de dispor a respeito da subordinação dos territórios respectivos a esta ou àquela jurisdição.

Prevalece, pois, o direito comum e, assim sendo, não pode deixar de ser aceita a doutrina exposta no parecer do meu antecessor, de 20 de junho de 1903, que, por outros argumentos, procurei secundar neste meu parecer, que submeto à vossa esclarecida atenção.

Devolvo os papéis que acompanharam o Aviso desse Ministério, de 4 de fevereiro de 1908, e tenho a honra de reiterar-vos os meus protestos de elevado apreço e distinta consideração. – Rodrigo Octávio.

Date Created

29/05/2014