Passado a Limpo: Parecer de 1903 sobre federalismo fiscal brasileiro

A competência para a fixação de impostos sobre exportação de mercadorias de produção própria era dos Estados da Federação, nos termos do disposto no artigo 9º da Constituição de 1891. Ainda, isentava-se de impostos, nos estados por onde se exportasse, a produção de outros estados, ainda também no disposto no artigo 9º de nossa primeira constituição republicana. Caso de imunidade, não obstante a utilização do verbo *isentar*, na técnica tributária contemporânea.

Ainda que não haja dados empíricos para confirmação da assertiva que segue, quer-se acreditar que a competência estadual para a cobrança de impostos de importação era dos estados, por pressão dos estados produtores de café, a exemplo de São Paulo e de Minas Gerais.

É nesse contexto de um federalismo vertical incipiente que se levantou questão referente ao poder dos estados de cobrar impostos de exportação em relação a negócios entabulados em áreas federais, embora localizadas dentro dos limites estaduais. É que havia várias áreas da União dentro dos limites dos estados, sob várias formulações jurídicas, a exemplo de terras devolutas, terrenos de marinha, terrenos ribeirinhos, acrescidos.

No caso concreto que se apresenta, o ministro da Guerra consultou ao ministro da Fazenda, a propósito do direito dos estados tributarem a exportação nos territórios da União existentes no contexto dos limites dos estados.

Bem entendido, não se tratava de tributação estadual em territórios federais. É que nesses últimos os tributos estaduais eram de competência da União, solução mantida presentemente na Constituição de 1988.

Discutia-se o poder dos estados de decretar impostos de importação em relação a produtos exportados em área de jurisdição federal, porém localizadas nos limites estaduais. Registre-se que a linguagem constitucional da época utilizava o verbo *decretar* para identificar o poder de instituição de tributos.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

No pano de fundo da discussão tinha-se um veto presidencial lançado a Resolução do Congresso Nacional, que pretendia ampliar o conteúdo compreensivo de *terras devolutas.*

Discutia-se se os estados exerceriam alguma forma de jurisdição em relação às populações civis que vivessem nos limites de terras pertencentes à União, ainda que localizadas no perímetro dos estados.

O Consultor-Geral comparou o federalismo brasileiro com o federalismo norte-americano, especialmente para evidenciar as diferenças que há entre os dois modelos. Nos Estados Unidos os territórios foram adquiridos ou ocupados após a independência, isto é, a partir de 1776. No Brasil, os territórios já se encontravam dentro dos limites de 1822; vale dizer, antecediam a independência.

Entendeu-se que subtrair do estado o poder de tributar a exportação ocorrida em área de domínio federal seria o equivalente à concessão de privilégio em favor de quem negociasse nessas áreas, sem que se tivesse previsão constitucional para tanto.

No entendimento da Consultoria-Geral da República, em parecer substancial, era claro o fato de que os estados exerciam jurisdição fiscal em relação a áreas da União que se localizassem nos limites estaduais.

Não se tinha questão de imunidade ou de isenção. Ocorrido o fator gerador do imposto de exportação aos estados eram devidos os valores, ainda que os negócios se desdobrassem em áreas de propriedade da União.

O parecer que segue plasma verdadeiro caso fundador dos contornos do federalismo fiscal brasileiro:

> Gabinete do Consultor-Geral da República. – Rio de Janeiro, 20 de junho de 1903.
>
> Sr. Ministro da Fazenda. – Com o parecer incluso, da presente data, restituo-vos os papéis que acompanharam o vosso Aviso n. 73, de 6 do corrente, relativos à consulta feita pelo Ministério da Guerra em Aviso n. 51, de 22 de janeiro último, sobre o direito que têm os Estados de cobrar impostos de exportação nos territórios existentes nos mesmos Estados e pertencentes à União. Saúde e fraternidade. – T. A. Araripe Junior.
>
> Ao Ministério da Guerra parece matéria controversa o direito que têm os Estados de cobrar impostos de exportação nos territórios existentes, nos mesmos Estados e pertencentes à União (Aviso n. 51, de 22 de janeiro último). Provém a dúvida das razões do veto presidencial, de 21 de julho de 1896, oposto à Resolução do Congresso Nacional regulamentando o art. 64 da Constituição da República.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Nos termos do aludido veto, vê-se que o seu autor muito juridicamente considerou inconstitucional o disposto na segunda parte do art. 1º daquela Resolução, que declarava compreendidos na expressão – terras devolutas – os terrenos de marinhas, os ribeirinhos e os acrescidos; outro tanto, porém, não sucede com as razões de não sanção concernentes ao art. 2º, quanto à inteligência do art. 34, ns. 29 e 31 da Constituição.

São estes os termos do citado art. 2º da resolução vetada:

“Ficam desde já reservados para a União, de conformidade com o mesmo artigo (art. 64), todas as terras devolutas situadas nas linhas de fronteira do país, em uma faixa de 66 quilômetros, devendo o Governo mandar oportunamente medir e discriminar as respectivas áreas, onde serão estabelecidas colônias militares. Parágrafo único. As produções da zona, definida neste artigo, continuam a ser taxadas pelos respectivos Estados, aos quais é garantido em toda sua plenitude o direito de explorá-las”.

Transcreverei textualmente a parte do veto que lhes é referente:

“O art. 2º da Resolução do Congresso, reconhece incompletamente o direito vigente, isto é, o art. 64 da Constituição, quando dispõe que das terras devolutas cabe à União a porção indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações e construções militares, e os arts. 1º da lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, e 82 a 86 do Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 – não revogado nesta parte – quando mandam reservar nas fronteiras 10 léguas para colônias militares para serem distribuídas gratuitamente aos colonos e povoadores. É incompleto o reconhecimento do direito vigente, porque a Resolução só admite colônias militares nesta zona, quando o decreto n. 1.318, de 1854, também cogitava da distribuição dessas terras por quem as povoasse. E sabiamente o fazia, pois a defesa do território não se faz, única nem principalmente, por estabelecimentos militares, mas também pela posse real e efetivo cultivo do solo, pela criação de núcleos de população civil. Além disso, o parágrafo único do art. 2º da resolução inutiliza a disposição anterior, estatuindo que as produções naturais da zona definida, podem ser taxadas pelos Estados, aos quais é garantido em toda a sua plenitude o direito de explorá-las. As terras são da União, mas os Estados exploram e taxam as suas produções! Não se compreende essa nova espécie de domínio, que constitui verdadeira aberração dos princípios de direito, com violação manifesta da Constituição, quando prescreve que sobre terras e estabelecimentos da União só legisla o Congresso Nacional e não os Estados (Const., art. 34, ns. 29 e 31)”.

Da leitura, atenta dos períodos acima transcritos depreende-se que, na opinião do ilustre signatário do veto, os Estados nenhuma jurisdição exercem sobre as populações civis que forem encontradas dentro dos limites das terras pertencentes à União, ex-vi da 2ª parte do citado art. 64 da Constituição. De modo mais claro: a União exerce nessas terras a sua jurisdição exclusivamente e em termos absolutos. Para melhor esclarecimento, vejamos os textos constitucionais diante dos quais tem de ser dirimida a questão de que se trata:

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

“Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(…)

n. 29. Legislar sobre terras e minas de propriedade da União;

n. 31. Submeter a legislação especial os pontos do território da República, necessários para a fundação de arsenais ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal.

(…)

Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

Diz ainda o art. 10:

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

Destas disposições verifica-se a existência de dois pontos a atender na questão de que se trata. O primeiro é concernente à jurisdição territorial; o segundo às isenções tributarias concedidas aos bens patrimoniais da União.

Quanto ao primeiro ponto, parece-me que a inteligência do art. 34, ns. 29 e 31 e o seu complemento do art. 64, resolvendo-se pelos dispositivos combinados dos arts.1º, 2º, 9º, 63, 65, § 2º, afasta toda idéia de jurisdição exclusiva da União dentro dos limites de um Estado.

A inteligência contrária procede da confusão em que laboram alguns intérpretes da Constituição relativamente ao modo por que foi e se acha constituído o território nacional.

Pretendem eles aplicar ao Brasil, fundados na redação do citado art. 34, n. 31, o regime da legislação relativa aos chamados territórios nos Estados Unidos da América do Norte. Esses territórios, adquiridos por compra ou cessão, têm a forma de governo que lhes quer impor e impõe diretamente o Congresso, diz Story, e consequentemente escapam às limitações que a Constituição estabelece, quando se refere aos poderes jurisdicionais concedidos aos Estados: “O poder do Congresso sobre as terras nacionais é evidentemente exclusivo e universal e sua legislação não está sujeita a nenhum contraste”. (…) “The constitution was made for the states, not for territories”, acrescenta Cooley, Principles of Constitutional Law, pag. 37.

Ora, nada que se pareça com isto existe entre nós. O território nacional achava-se integrado quando se deu o advento da República; nenhuma aquisição foi feita, nem poderá mais sê-lo, à vista da proibição do art. 88 da Constituição brasileira.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Como se vê dos arts. 1º e 2º, a Nação, adotando como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, constituiu-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, com os seus limites, em Estados Unidos do Brasil; e excetuando o que ficou preceituado no art. 3º, relativamente ao futuro Distrito Federal, pode-se afirmar que nenhuma nesga do território da República foi subtraída ao regime da jurisdição conjunta da União e dos Estados, definida na mesma Constituição.

Nem se compreende como fossem de outra maneira exercitados os poderes delegados aos Estados e garantida a liberdade a todos os cidadãos brasileiros, se do território de cada Estado pudessem ser destacadas parcelas a pretexto de necessidades de ordem geral e federal. Dar-se-ia uma perfeita desintegração territorial, e portanto política, a que não se presta nem o espírito, nem à letra da Constituição.

"O povo brasileiro, no uso de sua soberania (preâmbulo e art. 1º), como bem pondera o Dr. João Barbalho, organizou seu regime político, dividindo o anterior Estado unitário do Brasil em Estados particulares, dando às antigas províncias esse novo caráter (art. 2º) incumbindo-os de seu próprio governo e administração peculiares (arts. 5º, 6º, 63 e 65, § 2º), mas reunindo-os pelo laço da federação, dando-lhes a significativa denominação de Estados Unidos e erigindo um governo comum ou geral (a União), a cujo cargo ficou confiada, no interesse de toda a coletividade, uma certa ordem de negócios, da mais alta monta e de difícil ou impossível gestão pelos Estados isoladamente, com vantagens para eles e para a comunhão. Este governo geral coexiste com os governos dos Estados, tendo cada um uma esfera de ação própria e distinta. Conforme este sistema, existem duas qualidades de governo no mesmo território – Governo Nacional e Governo Estadual : há o povo nacional e o de cada Estado, o cidadão está sujeito a duas normas soberanas, às leis federais e às dos Estados, assim como a duas ordens de autoridades que entre si não têm subordinação hierárquica : – de um lado ao chefe, Congresso, Justiça e autoridades da Nação e do outro às autoridades do Estado particular a que pertencer." (Comentários, pág. 9)

Ora, se tais princípios são irrecusáveis, como admitir que a carta divisionária dos Estados possa ser cindida para deixar aparecer uma autoridade territorial exclusiva?

A disposição do art. 34, n. 31, deve, pois, ser aplicada com as restrições impostas pela integridade das jurisdições territoriais, que não sofrem interrupção em todo o território da República, de acordo com a jurisprudência adotada na União Americana e na Confederação Argentina, de cujas constituições foi copiado, com ligeiras modificações, aquele artigo.

O § 17 da sec. 8ª do art. 1º da Constituição americana declara que ao Congresso compete submeter a legislação exclusiva (to exercise exclusive legislation) em todos os terrenos comprados com o consentimento da legislatura do Estado em que estiverem situados, para a construção de fortalezas, armazéns, arsenais, estaleiros e outras edificações necessárias.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

O § 27 do art. 67 da constituição argentina diz:

“O Congresso Nacional legisla exclusivamente para todo o território da capital da Nação e sobre todos os demais lugares adquiridos por compra ou cessão em qualquer das províncias, para estabelecimentos de fortalezas, arsenais, depósitos ou outros estabelecimentos de utilidade nacional”.

Apesar das expressões “legislação exclusiva” usadas nos dispositivos transcritos, na América, de onde veio a regra, pelo menos, não se julga que a legislação exclusiva importe a supressão da jurisdição estadual que for compatível com os intuitos da regulamentação federal.

A autoridade nacional, diz Estrada, comentando a constituição do seu país, sobre sítios adquiridos em territórios de um Estado, é exclusiva na América do Norte, em tudo quanto se relaciona com o serviço a que se destinam os sítios; entende-se, porém, ali, que os Estados particulares conservam o direito de fazer efetiva a autoridade dos seus tribunais dentro de tais sítios, ainda que estejam submetidos sob outros aspectos, à jurisdição nacional, como se essa circunstância não existisse.

Assim, a autoridade competente para conhecer dos delitos cometidos por indivíduos que habitam tais regiões não é a autoridade nacional, mas a autoridade local.

A residência em lugares consagrados ao serviço nacional não importa o foro federal exclusivo. As regiões de propriedade nacional não estão completamente desagregadas no Estado, nem subtraídas inteiramente à sua jurisdição e autoridade. (Noções de Direito Federal, pag. 184).

A prática e jurisprudência americanas são terminantíssimas.

Nada, portanto, justifica que nos distritos submetidos à regulamentação federal, segundo a Constituição brasileira, se negue ação aos poderes concedidos aos Estados, em tudo quanto não contrarie os fins de ordem administrativa afetos à União, nem prejudique a exploração direta da propriedade territorial anexa aos estabelecimentos organizados pelo Governo Federal.

O próprio Governo já variou da opinião consagrada no veto de 21 de julho de 1896, aproximando-se da verdadeira doutrina, quando expediu o decreto n. 4.662, de 12 de novembro de 1902, que aprova o regulamento para as colônias militares.

Nesse regulamento a jurisdição estadual em terras pertencentes à União é clara e positivamente reconhecida. É assim que o dito regulamento dispõe, no art. 53, o seguinte:

“Os empregados da colônia e todos os colonos em geral estão sujeitos à legislação civil e criminal da República, sendo nos crimes civis processados e julgados segundo os códigos

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

respectivos e os atos militares sujeitos à legislação especial que regula a matéria.”

Pelo art. 24 reconhece o direito que têm os colonos e suas famílias de possuir lotes de terras e explorar por si a indústria pastoril e agrícola; pelo art. 35, de ter casas comerciais na zona urbana; pelo art. 68, de exercer em proveito próprio ofícios mecânicos, artes, indústrias ou qualquer outro mister fabril; e, salvo sujeição ao regime militar da colônia, imposto a estes residentes pelo art. 47, é fora de duvida que, no que for concernente ao estado civil de tais pessoas, ao direito de sucessão, aos contratos que entre si fizerem, aos móveis e semoventes que adquirirem, as indústrias que exercerem, essas pessoas estão sob a jurisdição das autoridades estaduais, às quais compete o processo e execução das leis civis.

Nestas condições seria ilógico e constituiria uma mutilação desta jurisdição, tão claramente reconhecida, negar aos Estados a jurisdição fiscal decorrente daqueles atos. Os colonos ou habitantes de terras pertencentes à União não deixam de ser cidadãos dos Estados e nessa qualidade devem ser compreendidos, igualmente com os outros, na contribuição necessária à manutenção dos serviços estaduais; pagando os impostos pelas indústrias e profissões que exercerem em seu proveito e pelos produtos que individualmente exportarem pela linha da fronteira, ainda em terras pertencentes à União.

A exceção, portanto, contida no citado art. 34, n. 31, não constitui uma exclusão de competência, mas uma restrição ao exercício ordinário dos poderes conferidos aos Estados em matéria administrativa, justificada apenas pela necessidade de garantir o livre exercício da autoridade federal nos estabelecimentos destinados, principalmente, à manutenção da ordem geral e segurança politica da República.

Quanto ao segundo ponto, isto é, à extensão do privilégio de que gozam os bens pertencentes à União, é intuitivo que tal isenção não passa além do titular da propriedade.

Não podem considerar-se bens da União, para os efeitos do art. 10 da Constituição, os bens incorporados ao patrimônio particular dos colonos ou das pessoas residentes em terras de propriedade federal.

Uma vez verificada, como ficou, a competência dos Estados para a cobrança dos impostos a que têm direito, ex-vi do art. 9º da Constituição, dentro dos limites do seu território ou da respectiva divisão politica, cabe-lhes arrecadá-los de todos os particulares, contribuintes sujeitos à taxação, embora residentes em colônias militares ou em outros estabelecimentos administrados pelo Governo Federal.

Recaindo o imposto sobre o resultado do trabalho dos colonos e mercadorias ou manufaturas aos mesmos pertencentes, sobre colheitas e frutos da própria lavoura ou sobre produtos de indústria extrativa obtidos em virtude de contratos de arrendamento feitos com a administração, é evidente que o Governo Federal violaria a Constituição se subtraísse aos Estados, em casos tais, o exercício do direito de arrecadação.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Os privilégios da Fazenda Nacional não se transmitem: são de direito público.

Os produtos naturais do solo pertencem à União em suas terras; ela tem o direito de explorá-los, utilizá-los, dando-lhes o destino que entender, por si ou por seus prepostos.

Desde, porém, que os aliena, desligados do patrimônio da Nação, esses produtos seguem forçosamente a sorte do novo proprietário, ratione proprietatis.

Isentar dos impostos estaduais, portanto, os bens particulares, por pertencerem a pessoas residentes em terras da União, importaria conceder-lhes aquele privilégio pelo fato da habitação, o que seria absurdo e injustificável perante o direito vigente.

É este o meu parecer.

Rio de Janeiro, 20 de julho de 1903. – T. A. Araripe Junior.

Date Created
20/03/2014

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.