

Os estados poderão cobrar selos judiciários?

OTTO PRAZERES

De acordo com o disposto na Constituição Federal, os Estados podem cobrar impostos sobre atos e documentos de sua economia interna. Atos e documentos de economia dos Estados são aqueles que se encontram regulados pelos locais. Desde que as leis reguladoras são federais, os impostos somente poderão ser da União. Antigamente, sendo as leis processuais judiciárias dos Estados, tinham estes todo o direito de cobrar impostos judiciários, fossem em selos, ou de qualquer outra espécie; mas as leis processuais, em virtude da constituição vigente, passaram à União, de maneira que deixaram os atos e papéis judiciários de pertencer à economia dos Estados, não podendo estes cobrar impostos. E' o que com a costumeira competência, declara o Sr. Sá Filho, em parecer que se segue, apresentado na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais. Pensa, todavia, o autor desta introdução ao trabalho do Sr. Sá Filho — que a questão não afetará — como pensarão muitos — de maneira sensível à receita dos Estados e, conseqüentemente, aos respectivos orçamentos e isto porque, sendo o serviço da justiça nos Estados, custeado pelos próprios Estados, resta a estes o direito de cobrar taxas, numa cobrança justificada e que terá todos os característicos dessa espécie de tributo. Nem por isso, porem, o douto parecer do Sr. Sá Filho perde alguma cousa de seu valor intrínseco, como não fica sacrificado em seu valor extrínseco.

Eis o parecer :

“O Interventor Federal em Santa Catarina encaminha à aprovação federal o projeto de lei, que institue o uso obrigatório de papel selado, o qual mereceu o parecer favorável, apenas com

uma emenda de somenos importância, do Departamento Administrativo.

Reproduz o projeto os dispositivos gerais do decreto federal n. 5.049 de 22 de dezembro de 1939, que, regulando preceito de velhos regulamentos do imposto do selo, instituiu no foro do Distrito Federal, o uso do papel selado.

Enquanto, porem, a lei federal só se refere aos papéis, que transitam no foro judicial, o projeto de Santa Catarina compreende, tambem os dirigidos às autoridades administrativas, como está explícito no art. 2.º :

“Serão escritos em papel selado todas as petições, memoriais, recursos e arazoados dirigidos às autoridades judiciais e administrativas do Estado”.

Quanto a esses últimos, nada haveria a objetar. Em relação, porem, aos papéis forenses, principal objetivo do projeto, que a eles se reporta em vários outros artigos, ter-se-á que examinar, mais uma vez, a velha questão das atribuições privativas da União e dos Estados, no que concerne ao selo.

II. A discriminação das competências entre a União e os Estados em matéria de imposto do selo está delimitada no duplo aspecto constitucional :

- 1.º, que traça o poder tributário da União;*
- 2.º que define o dos Estados.*

Repetem-se os dispositivos, com poucas alterações de forma, nos três estatutos republicanos.

Pelo de 1891, cabe à União decretar :

“taxas do selo, salvo a restrição do art. 9.º, § 1.º, n. 1” (art. 7.º, n. 3),

e aos Estados :

“taxa de selo, quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia” (art. 9.º, § 1.º, n| 2).

Na Constituição de 1934, é da competência privativa da União, decretar impostos

“sobre atos emanados de seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal” (art. 6.º, n. 1, letra e),

e aos Estados, decretar impostos sobre :

“atos emanados de seu Governo e negócios de sua economia ou regulados por lei estadual” (art. 8.º, n. 1, letra b).

Finalmente, a Carta de 1937, conferiu à União o poder de decretar impostos

“sobre os atos emanados de seu Governo, negócios de sua economia e instrumentos ou contratos regulados por lei federal” (art. 20, n. 1, letra e),

e aos Estados, decretar impostos sobre

“atos emanados de seu Governo e negócios de sua economia ou regulados por lei estadual” (art. 23, n. 1, letra g).

Narra BARBALHO que o projeto da Constituição do Governo Provisório não contemplava os Estados com a “taxa” de selo, que atribuía, sem restrições, à União.

Atendendo, porem, à deficiência das fontes de receita estaduais, várias emendas foram apresentadas sobre o selo e prevaleceu a do deputado Arthur Rios.

Desde logo, surgiram grandes dificuldades para demarcar, na matéria, o âmbito da competência dos fiscos federal e estadual.

No intuito de pôr cobro à controvérsia, foi votado o decreto n. 585, de 1899, que está em vigor, e define como negócios de economia dos Estados, os regulados por lei estadual, e da economia da União, os regidos por leis federais.

Sofreu a crítica de BARBALHO e outros, o critério adotado (*Com. à Const.*, 1.ª ed., pág. 38).

Mas reconhece CARLOS MAXIMILIANO que, mau grado as opiniões contrárias, se tornou triunfante a exegese da lei de 1899 (*Com. à Const.*

1.ª ed., pág. 205) e *Ac. Sup. Trib.* n. 9.199, de 31-1-941 no *D. da Justiça* de 16-9-41).

E foi essa mesma lei que, evidentemente, inspirou os constituintes de 1934 e 1937.

III. Regulamentando a lei do selo federal, o decreto n. 3.564, de 1900, reproduziu os princípios da lei de 1899, que foram regulados pelo decreto n. 17.538, de 1926, nos seguintes termos:

“Art. 26. São isentos do selo federal :

1.º, Os atos emanados dos governos dos Estados, corporações ou repartições públicas dos mesmos Estados ou das suas municipalidades e que forem concernentes à respectiva administração;

2.º, Os negócios da economia dos Estados.

§ 1.º Consideram-se negócios da economia dos Estados os que são regulados unicamente por leis estaduais.

§ 2.º Não são compreendidos entre esses negócios os atos de qualquer espécie, regidos por leis federais, na conformidade do n. 22 do art. 34 da Constituição, os quais são sujeitos às taxas deste regulamento, ainda que tenham de produzir efeito no próprio Estado de sua origem e de ser processados nos respectivos Juízos (lei n. 585, de 31 de julho de 1899).

Art. 27. Fora dos casos do artigo antecedente todos os mais atos são sujeitos exclusivamente ao selo federal, na conformidade deste regulamento, sendo isentos de quaisquer outros (lei n. 585, citada).

Parágrafo único. Os papéis estaduais e municipais ficam, entretanto, sujeitos ao selo de folha, toda vez que forem apresentados a autoridades ou repartições da União e do Distrito Federal, ou sejam anexados a requerimentos ou memoriais a elas submetidos”.

Mais sintético e, por ventura, menos fiel ao texto constitucional, o decreto n. 1.137, de 1937, declarou isentos de imposto do selo de papel,

“a) atos administrativos dos Estados e Municípios, expedidos pelas respectivas autoridades.

b) atos ou negócios de sua economia, assim considerados os de interesse imediato ou direto dos Estados e Municípios” (art. 35).

IV. Para precisar o sentido da lei, de modo a evitar as dúvidas persistentes, deverão ser analisados, de perto, os termos em que está vasada.

Acentua-se, desde logo, que as interpretações histórica e lógica patenteiam a competência geral da União e restrita, dos Estados. Bastará, pois, focalizar essa última, para destacar aquela.

Cabe à Fazenda Estadual cobrar imposto de selo: 1.º, sobre atos emanados do seu Governo; 2.º, sobre negócios de sua economia.

Quanto aos atos emanados dos Governos estaduais, não se apresentam tantas dificuldades.

Segundo a classificação de DUGUIT, adotada por JÈZE e BONNARD (*Tr. de droit administratif*, 3.ª ed., pág. 32), do ponto de vista material, os atos jurídicos são atos-regras, atos-subjetivos e atos-condição e, do ponto de vista formal, acrescenta o último autor, atos unilaterais ou plurilaterais, coletivos ou convencionais. São atos unilaterais, como ato-regra, *verbi gratia*, o regulamento administrativo; como ato-subjetivo, o que cria uma situação jurídica individual para uma só pessoa; e, como ato-condição, o que atribue uma situação geral e impessoal.

Os atos emanados dos Estados, a que se refere a legislação sobre o selo, só poderão ser os atos jurídicos unilaterais, acima aludidos.

Quanto aos negócios da economia dos Estados, divergem as opiniões na fixação de seus contornos.

Federalista embora, BARBALHO considera como negócios da economia dos Estados

“esses seus assuntos domésticos distintos dos que se referem à sua organização separada, do seu Governo, de seu regime e administração”.

É uma definição, por exclusão, que não prima pela clareza, apanágio do clássico constitucionalista. A essa noção deve-se preferir a que foi dada pelo Poder legislativo em 1899 e transplantada para o decreto n. 17.538 transcrito, segundo o qual se consideraram negócios da economia dos Estados, os que são regulados, unicamente, por leis estaduais (Lei n. 585, de 1899 e art. 26 do decreto n. 17.538).

Já se viu que foi esse o critério inspirador das duas últimas cartas constitucionais. Nessa conformidade e nos termos explícitos da legislação referida, não são compreendidos entre esses negócios, os atos de qualquer espécie regidos por lei federal, os quais ficam sujeitos ao selo da

União, ainda que tenham de produzir efeito no próprio Estado de origem ou ser processados nos respectivos Juízos.

É jurídica e lógica a definição: desde que o ato incide na legislação federal, deixa de ser tido como da economia do Estado, pois que entendeu a Lei Magna que ele interessava à União. O interesse legislativo dessa, atrai qualquer ato para a sua esfera de influência e o incompatibiliza com a economia separada dos Estados.

As últimas cartas constitucionais falam em atos de economia dos Governos Estaduais ou regulados por lei estadual. A disjuntiva nem sempre discrimina diferença, mas, por vezes, alterna dúvidas ou, melhor, introduz explicações. (V. ESPINOLA, *Tr. de dir. civ.*, vol. IV, pág. 468).

Pode-se, pois, deduzir que os atos de economia dos Estados são os mesmos regulados por suas leis. O próprio significado grego de palavra esclarece o que tem em vista a lei: norma, regra (*nomos*) de casa (*oikos*).

V. Não será difícil tirar as conclusões a aplicar aos papéis forenses.

O problema foi abordado, com sua magistral proficiência pelo exímio BARBALHO, ao indagar:

“Os autos e papéis forenses estaduais podem ser sujeitos a selo federal? (*Op. cit.*, pág. 38).

Fiel a seu proclamado federalismo, respondeu pela negativa e socorreu-se da jurisprudência americana (Cooley, *Const. Limit.*, pág. 592) e mesmo da do nosso colendo Supremo Tribunal (*Jurisp.* 1897, pág. 367), segundo a qual os processos perante as justiças estaduais, ainda quando sobem, em grau de recurso, à jurisdição federal, escapam à incidência do selo da União.

Reconhece, porem o notável constitucionalista que o Congresso Nacional quis resolver a contenda com o decreto n. 585 de 1899, a qual todavia, dirige a sua crítica.

Mas, como já ficou dito, a doutrina da lei de 1899 se tornou vitoriosa, apesar dessa crítica e conforme o ensina Carlos Maximiliano.

Demais, com a unificação da lei do processo, os atos forenses em todos os Estados passaram a ser regulados por uma mesma lei federal (Const. de 1934, art. 5.º, n. XIX, letra a; Const. de 1937 art. 16, n. XVI). Nos termos, pois, da lei de 1899, que continua em vigor e não foi revogada por meio de regulamentos, que a reproduzem, mais ou menos fielmente, as justificações e demais atos

do Juízo, em qualquer Estado, podem estar sujeitos ao selo federal, pela forma traçada na legislação competente.

Efetivamente, esses atos não se compreendem entre os emanados dos Governos dos Estados, os da sua economia ou os regulados por lei estadual. Os primeiros são os atos administrativos unilaterais (V. autores citados e BIELSA, *Derecho administrativo*, 1938, vol. I, pág. 171) e os segundos não podem ser os que hoje estão regulados pela lei federal do processo. Nem poderiam ser considerados como interessando à economia estadual, os atos de processo civil e comercial, cuja disciplina passou a jurisdição federal.

Conclue-se, pois, que os papéis referidos na primeira parte do art. 2.º do projeto, como nos

arts. 5.º e 6.º, não estão sujeitos ao selo estadual porque só poderão incidir no da União.

Essa, nos seus regulamentos anteriores à vigente Carta Constitucional, apenas fazia recair o selo sobre papéis apresentados perante a justiça do Distrito Federal.

Nada impede, porem, que em lei nova, o selo federal seja exigido nos papéis e documentos referentes ao processo judicial hoje regulado unicamente pela legislação federal.

O projeto, pois, a nosso ver, não merece aprovação nos termos em que está articulado.

Sala da Comissão, 4 de dezembro de 1941.

SÁ FILHO".

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
