

# DOCTRINA

## Regime Fiscal das Minas

Código de Minas — Constituições de 1937 e 1946 — Jurisprudência —  
Isenção e competência — Conclusão

GERALDO SPYER PRATES

O Código de Minas, em seu artigo 68, dispôs:

a) Os tributos lançados pela União, Estados e Municípios sobre mina, o produto dela extraído, o minerador habilitado ou garantido e sobre as operações que o minerador realizasse com esse produto, não excederiam, no conjunto, de 8% do valor da produção efetiva, calculado na boca da mina;

b) Os tributos devidos ao Estado e ao Município teriam o limite máximo de 5%, fixando o Estado, por decreto, a parcela da tributação que coubesse e da que tocasse ao Município (Decreto-lei n. 1.985, de 29-1-1940, c/c Dec.-lei n. 2.266, de 3-6-1940).

### A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Vozes autorizadas, como Sá Filho (A Propriedade das Minas na Doutrina e na Legislação, em «Rev. For.», vol. 95, pág. 49) entenderam que para essa unificação de tributos seria mister emenda à Carta Constitucional, como ocorreu com a lei constitucional, n. 4, de 29-9-1940, que incluiu na competência privativa da União o tributo sobre combustíveis e lubrificantes líquidos, sob a forma de imposto único.

Também Carlos Monteiro Brisolla, escrevendo sobre a Carta de 1937, depois de considerar intributáveis as minas, admitiu que o mesmo não se dava com os concessionários, para concluir pela necessidade de uma modificação da Constituição, no sentido de ser criado o imposto único, à semelhança do que ocorrera com os combustíveis e lubrificantes líquidos (Lei constitucional n. 4), porque «a importância nacional da indústria mineira não permite limitações fundadas em interesse local» (Regime Fiscal das Minas, em «Direito», vol. 25, pág. 76).

Em que pese a autoridade desses autores, não se afigura aceitável a opinião que sustentaram, face à constituição de 1937.

Aquela Carta Política atribuía à União, em seu art. 16, n. XIV, o poder de legislar privativamente sobre «minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração».

A Constituição de 1891 (art. 34, n. 33) declarou ser da competência privativa do Congresso Nacional «decretar leis e resoluções necessárias ao exercício dos poderes que pertencem à União».

Atribuiu, explicitamente, ao Congresso Federal, «os poderes par-

ticulares, que são os meios de obter o fim dos poderes gerais», na frase de Madison, lembrada por Barbalho (Const. Fed. Brasileira, pág. 188), os chamados «poderes implícitos ou incidentes».

É certo que a Carta de 1937 não reproduziu o inciso da Constituição de 1891, mas o que ali figurava, lembra Barbalho, em sua obra citada, «segundo adverte Hamilton, é consequência incontestável de se haver estabelecido um governo federativo, ao qual são conferidos poderes determinados (Federalist, Cap. 33 e 34)», o que tornava desnecessária a reprodução do inciso.

Competindo à União legislar privativamente (Carta de 37) sobre minas e sua exploração, era-lhe lícito, pelos seus poderes implícitos, legislar sobre o regime fiscal das minas.

Pouco lhe valeria legislar no sentido de melhor aproveitamento do sub-solo, atendendo aos interesses maiores da Nação, se o poder de tributar que, na célebre lição, envolve o de destruir, ficasse na esfera de competência do Estado ou Município.

A tese já foi apreciada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal em recurso extraordinário deste Estado e aceita em acórdão, cuja ementa é a seguinte:

«Legislando sobre matéria de sua competência, o Legislativo Federal pode, sobre ela, proibir tributações por parte do poder estadual ou municipal» (Rev. For., vol. 120, págs. 97|101).

#### A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Mas, se dúvida houvesse, desapareceria em face dos termos da Constituição atual.

Dispõe ela em seu art. 5.º, n. XV, letra «l», que compete à União «legislar sobre» «riquezas do sub-solo, mineração, metalurgia, águas...» e é de se salientar, desde logo, que:

«Para que uma faculdade ou poder se deva considerar de jurisdição exclusiva da União, não se torna indispensável que venha na Constituição com esse característico em termos expressos, basta que a natureza dêse poder exija que êle seja exercido exclusivamente pela União. E toda vez que pelos termos em que o poder é conferido ou pela natureza dêle, a atribuição é privativa do Congresso, seu objeto fica tão fora da competência dos Estados, como se em termos formais lhes fôsse proibido (Balcer, Annot, Const. 1891, pág. 236, n. 44)» (Barbalho, obra cit., pág. 139) — Grifo nosso.

No art. 5.º citado, que «define a competência da União, isto é, a função do poder federal, no sistema nacional» («A Constit. Fed. Com., vol. 1.º, pág. 64, de Themístocles Cavalcanti), o constituinte fez uma discriminação entre os poderes da União, amplos uns, restritos outros, a normas gerais e entre êstes, mencionados no art. 5.º n. XV, letra «b», não está o de legislar sobre riquezas do sub-solo e mineração,

«a hipótese em que a competência é mais profunda e compreende ele-

mentos indispensáveis à própria execução das normas traçadas pela União» (Themístocles, obra cit., pág. 165).

Por outro lado, a competência residual do Estado para legislar sobre o assunto é meramente supletiva ou complementar (art. 6.º) e «qualquer conflito dará preferência à norma federal», ensina ainda Themístocles em seus mencionados comentários à Constituição, enquanto nem esta competência residual foi reservada aos municípios.

Desta forma, tendo-se em vista, não apenas a natureza do poder, que não se limita a regras gerais (ditar), mas os termos em que foi êle conferido à União para legislar sobre riqueza do sub-solo e mineração, esta matéria não pode ser objeto de leis locais, como se em termos formais fôsse proibido, segundo a lição de Barbalho.

Conferido à União o poder de legislar sobre riquezas do sub-solo e mineração, concedeu-lhe virtualmente:

«a adoção e emprego de quaisquer meios lícitos e eficazes para a sua execução» (Barbalho, obra cit., pág. 137).

Entre êsses meios está, sem dúvida, o de estabelecer o regime tributário, pois, como já foi dito, o poder de tributar envolve o de destruir, que não se concilia com o de eficaz execução.

Bastaria, assim, o que dispõe o art. 5.º n. XV, letra «l», para não se ter dúvida que, havendo lei federal sobre a tributação (de mina e mineração), nenhuma lei local poderia contrariá-la, tese aceita, já se viu acima, até pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Não ficou, porém, aí, a Constituição de 1946, pois em seu art. 15, n. III, inclui na competência da União a decretação de imposto sobre:

«Produção, comércio, distribuição e consumo e bem assim importação e exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se êsse regime, no que fôr aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica (Grifo nosso). Além disso, deixou expresso no § 2.º do mesmo artigo que essa tributação.

«terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para o fim estabelecido em lei federal».

O constituinte de 1946 incluiu atividades de mineração no regime de imposto único, excludente de todo e qualquer outro imposto, como já acontecia com os combustíveis e lubrificantes líquidos (Lei constitucional n. 4, de 1940).

Themístocles Cavalcanti, depois de dizer que o texto compreende impostos sobre minérios do país, comenta:

«A Constituição fala em imposto único no sentido de que as atividades previstas na Constituição só podem ser tributadas pela União»,

«o que há de mais explícito no texto constitucional é a exclusão dos

Estados e Municípios na competência para tributar as operações mencionadas, percebendo os Municípios através das distribuições feitas pela União, da parte do produto total da arrecadação, na proporção estabelecida pela lei federal e com o destino ali fixado», concluindo que nem mesmo o imposto de licença, que não atinge ao comércio, mas sua localização, pode o Município arrecadar (Obra cit., págs. 245/246).

Como se vê, o problema é de competência e não de isenção, excluída aquela dos órgãos locais, pelo regime de imposto único que a Constituição estabeleceu.

Ainda Carlos Maximiliano escreve, com sua incontestável autoridade: «Caiu a emenda supressiva n. 2.921 que, segundo a própria justificação, colimava possibilitar a cobrança pelos Estados e Municípios dos tributos aos mesmos atribuídos de modo geral pelo Estatuto supremo. Portanto, o disposto em o n. III e no § 2.º do art. 15, constitui exceção ao determinado nos arts. 15, 16, 19, 21, 29 e 30 do Código básico: nenhum ônus fiscal recai sobre a produção, comércio, distribuição e consumo e bem assim a importação ou exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se este amparo aos minerais do país e à energia elétrica» (Com. à Const. Bras., vol. I, pág. 291) (Grifo nosso).

A elaboração constitucional, por sua vez, confirma as interpretações dos nossos mestres.

Referindo-se à votação da emenda n. 110 de Aldo Sampaio e João Cleofas, que propôs a supressão da expressão «a produção, o comércio, distribuição e consumo e bem assim a importação e a exportação», escreve José Duarte:

«Refere (Aldo Sampaio) ainda que no nosso sistema tributário, além do imposto que grava diretamente a mercadoria, há os que oneram os atos referentes às transações em que entram essas mercadorias. Esses atos, no caso, estarão isentos de impostos, pelo fato de se tratar de combustível. É um excesso para o que não há razão. O imposto de vendas mercantis, por exemplo, não recairá sobre a venda do álcool efetuada por comerciante para fins que ignora».

Aliomar Baleeiro opõe-se à emenda. Refuta os argumentos expendidos e diz que não há novidade no projeto, porque o sistema da tributação única dos lubrificantes, combustíveis líquidos, etc., resulta da emenda n. 4, da Constituição de 1937... A emenda foi rejeitada e aprovado, definitivamente, o texto que ora se examina» (A Const. Bras., de 1946, vol. I, págs. 382/383) — (Grifo nosso).

É bom que se transcreva aqui a emenda n. 2.921, pelo que tem sua rejeição de elucidativa, no sentido de excluir qualquer tributação local, estadual ou municipal:

«N. 2.921.

Art. 128 — III

Acrescenta-se:

Esta competência da União não impede que os Estados e Municípios possam perceber os tributos que lhe são reservados pela Constituição».

JUSTIFICAÇÃO

Não vemos razão para que os Estados e Municípios não devam cobrar os tributos que lhes são reservados pela Constituição e que incidam sobre combustíveis e seu comércio. Por que isentá-los, por exemplo, do imposto de vendas e consignações, imposto de indústria e profissões, licença, etc.? (Diário da Assembléia, de 28-7-1946) — (Grifo nosso).

A rejeição dessa emenda, não fora a limpidez do texto constitucional, que em sua forma definitiva incluiu também os minérios, demonstraria que o constituinte quis impedir qualquer tributação local.

Assim, perfeitamente acertada a conclusão de Gilberto Ulhôa Canto, em seu parecer publicado em «Revista de Dir. Administrativo», vol. 25, pág. 410, sobre o artigo 15, § 2.º citado, em cuja ementa se lê:

«Não cabem aos Municípios o lançamento e a cobrança de imposto de indústria e profissões e de licença para localização de empresa de mineração de carvão».

JURISPRUDENCIA

Disputa-se no Judiciário sobre se as taxas estão também excluídas pelo imposto único e mesmo os que concluem pela negativa não admitem o imposto estadual ou municipal.

Ressalte-se, entretanto, que para Rubens Gomes de Sousa, professor da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, também a taxa de Previdência Social é

«afastada pelo regime de imposto único instituído para os lubrificantes pela lei constitucional n. 4, de 20 de setembro de 1940, e confirmada pelo art. 15, § 2.º, da Constituição de 1946» (Rev. For., vol. 133, pág. 66).

regime esse a que estão sujeitos a mina e o minerador, em todas as suas manifestações, como se vê do texto constitucional.

Quanto aos impostos, dois acórdãos podem ser lembrados, que espõem a tese exposta. Um deles, de Santa Catarina, versa sobre imposto de licença (de competência dos Municípios) e conclui:

«Competindo à União decretar impostos sobre produção, comércio, distribuição e consumo do carvão mineral, por força do disposto no art. 15, inciso III, da Constituição Federal, e que manda, pelo § 2.º do citado dispositivo, contemplar também na partilha tributária o Município, é inadmissível venha essa entidade de direito público arrecadar ainda o imposto de licença para a circulação de veículos destinados exclusivamente pela apelante ao transporte daquele produto extraído de suas «minas» («Ementário Forense», ano IV, n. 43, referindo-se à «Jurisprudência» de Santa Catarina, ano 1951, pág. 15).

## JURISPRUDENCIA MINEIRA

Outro, de Minas Gerais, cuida do imposto territorial (a mesma razão que leva a não se admitir a competência tributária do Estado leva a negar-se a do Município) e tem como relator o insigne desembargador Apri-gio Ribeiro:

«A tributação dos mineradores se disciplina por lei federal de cujas regras não pode o legislador estadual divorciar, carregando-o com o ônus do imposto territorial sobre a gleba da lavra que importa ao proprietário» (Rev. For., vol. 132, pág. 185).

### CONCLUSÃO

Submetida a mina e as atividades do minerador a regime de imposto único, nenhuma tributação local é tolerável.

De nada vale o apêlo ao princípio exato de que o poder de isentar pertencê a quem tenha o de tributar; não cumprindo, pois, à União isentar de impostos cuja exigência pertence aos órgãos locais. Isto porque o problema não é de isenção, mas de competência. Falta ao Estado e Municípios competência para fazer incidir tributos sobre quanto esteja constitucionalmente sob o regime de imposto único. O estabelecimento dêste regime para determinados objetos de imposição fiscal na Constituição, constitui expressa restrição, quanto a êles, ao poder de tributar dos Estados e Municípios.