TAXA SÔBRE COUROS E PELES COBRADA PELO INSTITUTO DE PECUÁRIA DA BAÍA — CONSTITUCIONALIDADE — BITRIBUTAÇÃO

— A bi-tributação caracteriza-se pela coexistência de impostos, um federal, outro estadual, oriundos ambos da competência concorrente.

PARECER

Consulta : Será inconstitucional a taxa cobrada pelo Instituto de Pecuária da Baía, para realização de seus fins, determinados em lei estadual (decretos de 15 de julho de 1935, de junho de 1938, e de 31 de dezembro de 1943)?

Parecer : Por motivos diversos, poderia o impôsto em aprêço ser acoimado de inconstitucional. Seria inconstitucional, se criado por poder sem competência constitucional para fazê-lo, como se o Estado criasse um impôsto reservado à competência privativa da União, ou *vice-versa*. Seria inconstitucional o impôsto, se estabelecido contra proibição constitucional, como os impostos interestaduais, os de trânsito, etc. Seria inconstitucional a taxa (trata-se de taxa no caso da consulta), se o Estado não tivesse competência para instituir o serviço a cuja manutenção ela se destina. Seria ainda inconstitucional o impôsto, se, na esfera de competência concorrente, a União e o Estado criassem impostos que atingissem mais de uma vez a mesma matéria tributável, caso da bitributação, vedada expressamente pelo art. 24 da Constituição federal.

Na consulta, não se esclarece qual o motivo por que se increpa de inconstitucional a taxa cobrada pelo Instituto de Pecuária da Baía para realização de seus fins, instituída pelos decretos estaduais de 15 de julho de 1935 e de junho de 1938.

Não será por invasão da esfera de competência privativa da União (Const., art. 20), ou da atribuída aos municípios (id., art. 28), pois a taxa sôbre couros e peles não se compreende nem entre os enumerados no art. 20 nem entre os referidos no art. 28 citados.

Não é também um impôsto que incida na proibição constitucional do art. 25. Êsse dispositivo, atendendo a que o território nacional deve constituir "uma unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial", veda aos Estados e Municípios "cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem".

Não obstante o art. 6.º do decreto de 1935 taxar os couros e peles exportados neste Estado, o impôsto não é de exportação, visto que atinge tôda a produção dessas mercadorias, logo que "verificadas como valor ponderável da riqueza pública" (decreto de 1938, art. 2.º).

Não é intermunicipal, pois que, como deixamos dito, sobrecarrega as aludidas mercadorias produzidas no Estado em sua totalidade.

Não é interestadual, porque incide sòmente sôbre a produção do Estado, como reza expressamente o art. 2.º do Decreto n.º 142.

O fato de vedar o art. 5.º dêste último decreto a expedição de "guia de trânsito" dos couros e peles produzidas em um Município, para outro, do Estado para outro ou para fora do país, sem a prova do pagamento da taxa, não é mais que um meio de impedir a evasão do impôsto. Êste não incide sôbre a mercadoria *em trânsito*, mas sôbre tôda a mercadoria produzida no Estado, quer transportada de um município para outro, ou para outro Estado, ou para fora do país, quer consumida no próprio ponto de sua produção.

Por motivo algum, pois, se inclui essa taxa na proibição do art. 25 da Constituição.

Também não será inconstitucional o impôsto por faltar competência ao Estado para instituir o serviço que atribuiu ao Instituto de Pecuária. E' de tôda a evidência que se trata de um serviço público, qual o de promover o desenvolvimento de seus rebanhos, selecionando-os, aperfeiçoando-os e imunizando-os contra as epizootias, incentivando a industrialização dos produtos e subprodutos da pecuária, etc. etc. O fomento da produção estadual é um dos mais rigorosos deveres do Estado, e não pode ser, em regime algum, estranho à sua competência legislativa.

E' hoje ponto fora de dúvida — tantos são os exemplos disso — que o Estado pode desempenhar diretamente, por seus órgãos normais de administração, os encargos do serviço público, ou fazê-lo por delegação, criando entidades autárquicas que dêles se incumbam com mais proveito para a coletividade.

O Instituto da Pecuária está nestas condições de órgão de serviço público, a quem o Estado afetou determinados encargos de natureza pública, dando-lhe os recursos convenientes para preencher os seus fins. Êsses recursos consistem na arrecadação de uma taxa especialmente criada para isso.

Por fim, não será inconstitucional o impôsto por constituir bitributação. Esta só se dá quando os tributos comulativos são decretados por poderes diferentes.

O que a Constituição, em seu art. 25, veda, é a bitributação, quando a competência fôr *concorrente*, devendo, em tal caso, prevalecer o impôsto decretado pela União [1].

O Supremo Tribunal Federal, interpretando êsse dispositivo constitucional, decidiu que não há a bitributação proibida quando a argüida repetição do mesmo impôsto se circunscreve a uma determinada órbita, estadual ou municipal. No caso de Campinas, que era de repetição ou cumulação de impostos municipais, assim foi julgado (Recurso Extraordinário n.º 3.946).

ALCÂNTARA MACHADO diz que "acumulação não é bitributação. O que se quer evitar é esta, e não aquela, porque impostos acumulados sempre existirão no regime de multiplicidade." [2]

Igualmente, PONTES DE MIRANDA [3] e TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI [4] sustentam a mesma opinião.

A bitributação é, no entender dos autores citados, caracterizada pela coexistência de impostos, um federal, outro estadual, oriundos ambos da competência concorrente.

---

1 CASTRO NUNES, estudo na *Revista Forense*, v. 91, p. 5.

2 *Rev. da Fac. de Dir.*, vol. 32, pág. 35.

3 *Coment. à Const.*, nota ao art. 11.

4 *Dir. Adm.*, vol. 2.º, p. 52.

Ora, não há impôsto federal que recaia sôbre a mesma matéria tributada nos decretos baianos a princípio citados. De modo que não podem as taxas criadas por êles ser averbadas de inconstitucionalidade pelo vício de bitributação.

Concluo, em vista do exposto, que não é inconstitucional a taxa cobrada pelo Instituto de Pecuária da Bahia.

E' o meu parecer, s.m.j. — *Odilon de Andrade*, Prof. da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro.