

AUTARQUIA — ISENÇÃO FISCAL

— *Interpretação do art. 15, § 5.º da Constituição federal.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal *versus* Vicente de Luca e outros
Mandado de segurança n.º 2.443 (Agravo de petição) — Relator: Sr. Ministro
ELMANO CRUZ

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição em mandado de

segurança n.º 2.443, de São Paulo, em que é recorrente o Juiz, *ex-officio*, agravante a União Federal (Diretor da Re-

cebedoria Federal em São Paulo) e agrava-
vados Vicente de Luca e outros:

Acordam os Juizes do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno, e por maioria de votos, em negar provimento aos que foram interpostos para o fim de confirmar, como confirmam, a decisão recorrida, tudo nos termos das notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 23 de abril de 1954. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. — *Elmano Cruz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* — Sr. Presidente, diz a sentença agravada (fls. 24-26):

“Vicente de Luca impetrou êste mandado de segurança contra a Recebedoria Federal de São Paulo, por exigir esta pagamento do impôsto de sêlo federal na aquisição do prédio à rua Dr. Rosa n.º 680. Êste prédio foi adquirido de Ferreira & Amado — Engenharia e Construções, pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, o qual na mesma escritura de compra compromissa ao impetrante a venda do imóvel. Entende o autor que o impôsto de sêlo não é devido porque o Instituto de Previdência é uma autarquia estadual, e, sendo assim, está isento do pagamento de tributos, nos termos do art. 15, n.º VI e § 5.º, da Constituição federal. A segurança se processou regularmente e a autoridade coatora prestou as informações devidas alegando que o texto constitucional invocado pelo impetrante além de não aplicar-se às autarquias, sômente diz respeito aos casos em que há negócios jurídicos onde figuram exclusivamente a União, os Estados ou Municípios. Sendo assim, desde que figure pessoa de direito privado na relação jurídica, não importa que nela apareça também uma das entidades indicadas no art. 15 da Constituição; a presença de particular na relação jurídica, torna incabível a isenção constitucional. O Dr. Procurador da República oficiou a fls. 20, entendendo improcedente a segurança requerida, de acôrdo com os argumentos expendidos pela autoridade coatora. Por determinação contida nos autos de mandados de segu-

rança da mesma natureza, foram apenas a êste processo para julgamento conjunto, os seguintes casos: a) — o mandado de segurança impetrado pelo Dr. Mário Neves Guimarães, para igual isenção na aquisição de um prédio sito à rua Professor João Arruda, sem número e descrito a fls. 7-8 dos respectivos autos; b) — o mandado de segurança impetrado por Emílio Adolfo Corrêa Meyer para isenção idêntica no tocante ao imóvel sito à rua Itapechinga, nesta Capital e devidamente transcrito sob n.º 47.589 na 11.ª Circunscrição Imobiliária. Feito assim o relatório, passo a decidir. Sempre que haja intervenção de qualquer das entidades públicas mencionadas no art. 15, § 5.º, da Constituição federal, ocorre a isenção conforme ensinam nossos Constitucionalistas mais destacados. Carlos Maximiliano é explícito a respeito, mostrando que o texto constitucional se aplica também aos particulares quando figuram em negócios jurídicos concluídos com a União, Estados ou Municípios (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. 1.º, página 302). A circunstância de ter sido efetuado o negócio com uma autarquia, não torna inaplicável a isenção. A entidade autárquica é sempre um dos órgãos do Estado, porque seus interesses são também do Estado (Orlando, *Principii di Diritto Amministrativo*, número 229). Por isso gozam dos privilégios e isenções que o Estado possui. Daí ensinar Bielsa que “os privilégios e isenções que o Estado possui compreendem as autarquias, porque êsses entes, embora descentralizados, formam parte da Administração pública” (*Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 32). Em face do exposto, concedo a segurança impetrada por Vicente de Luca, Dr. Mário Neves Guimarães e Emílio Adolfo Corrêa Meyer, pagas as custas como de direito. Recorro de officio para o egrégio Tribunal Federal de Recursos”.

Ao lado do recurso *ex-officio*, surgiu, tempestivamente, o recurso voluntário da União Federal, a fls. 30, sustentando o seguinte: (Lê — fls. 30 e 31).

O agravado contraminutou a folhas 32v.

A fls. 33v., o Dr. Juiz manteve a sentença recorrida, por seus próprios fundamentos, determinando a subida dos autos.

Oficiou a Subprocuradoria Geral da República nestes termos (fls. 37):

“Trata-se, na espécie, de uma entidade de direito público, o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, que se entrega à prática de um ato lucrativo, que indiretamente interessa ao Estado mas cujo ônus fiscal recai exclusiva e diretamente sobre o mutuário. O art. 15, § 5.º, da Constituição tem por finalidade poupar a pessoa de direito público interno de um gravame. E, a vingar a interpretação da respeitável sentença, o poupado, no dizer preciso do Procurador Góes Calmon (fls. 31), seria o devedor hipotecário, o cidadão que tomou o dinheiro emprestado à instituição de crédito. Pelo provimento.”

E' o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* (Relator) — Nego provimento ao recurso. O imposto federal do selo do papel não pode incidir sobre os negócios da economia do Estado ou do Município.

O Instituto de Previdência desempenha serviços de natureza pública do estado a quem por descentralização supre as deficiências no que toca a previdência social.

Mantenho, assim, a sentença recorrida.

VOTO

O Sr. *Ministro João Frederico Mourão Russel* — Sr. Presidente, confirmo a sentença, negando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. *Ministro João José de Queirós* — O dispositivo constitucional em que se estriba a pretendida imunidade tributária é o art. n.º 15, inciso VI, § 5.º, da Constituição. Diz éle:

“Não se compreendem nas disposições do n.º VI os atos jurídicos ou os seus instrumentos, quando forem partes a União, os Estados ou os Municípios, ou quando incluídos na competência tributária estabelecida nos arts. 19 e 29”.

O constituinte fixou quais as partes que gozariam da imunidade: a União, os Estados e os Municípios. Estarão as autarquias criadas por algumas dessas pessoas de Direito Público incluídas na imunidade constitucional? A meu ver

e *data venia*, não. A instituição de uma autarquia nada mais é do que a criação de uma nova pessoa, distinta da criadora. A criatura não se confunde com o criador, sem o que não seria autarquia. Se fôsse do espírito da Constituição entender a imunidade às demais pessoas de Direito Público, diria: a União, os Estados, os Municípios ou as Autarquias por êles criadas.

Assim, Sr. Presidente, não sendo parte na escritura de que se cogita nem a União, nem o Estado, nem o Município, entendo que não cabe, no caso, invocar-se a imunidade constitucional em exame.

Nesta conformidade, com a vênida devida ao Juiz prolator da sentença, ao eminente Relator e ao Juiz Russel, que o acompanhou, dou provimento ao recurso de ofício e ao agravo voluntário da União para cassar a segurança concedida.

VOTO

O Sr. *Ministro Henrique D'Avila* — Sr. Presidente, costume sempre aguardar o estudo dos colegas que pedem vista dos autos, mas, o assunto é tão familiar ao Tribunal, que ousou, com a devida vênida do eminente Ministro Abner de Vasconcelos, pronunciar-me desde logo; e o faço no sentido de prover a ambos os recursos para cassar a segurança nos termos do voto do Senhor Ministro Queirós, *data venia* do Relator. Pesa-me fazê-lo, porque é sempre a medo que me divorcio do eminente juiz prolator da sentença recorrida, que é o Professor José Frederico Marques, um dos juizes mais eruditos e seguros da magistratura brasileira.

O Sr. *Ministro João José de Queirós* acentuou, com muita propriedade, que as isenções, ou imunidades tributárias são de direito estrito. O texto constitucional, em causa, ou seja, o art. 15, inciso VI, § 5.º, da Constituição federal, alude tão-só, à União, aos Estados e aos Municípios. As autarquias são seres autônomos, com economia própria e personalidade jurídica distinta das entidades públicas donde provêm.

Portanto, não é lícito admitir como abrangido pelo dispositivo constitucional em aprêço, Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado de

S. Paulo. A hipótese rege-se pelo art. 2.º, § 3.º, do Decreto-lei n.º 4.655, de 1942, que estatui que quando uma das autarquias ou entes parastatais intervenientes gozar de imunidade legal, o impôsto recairá sôbre os demais contratantes. Existe um contrato de promessa de compra e venda avençado entre o referido Instituto e um particular para a compra de um imóvel. Se admitirmos que essa autarquia goza de isenção tributária, como entidade criada pelo Estado de São Paulo, com finalidades previdenciais, o sêlo recairá sôbre o outro contratante, ou seja, o promitente comprador.

Sr. Presidente, há lei — e lei clara — disciplinando o assunto e estabelecendo a obrigatoriedade do pagamento do tributo por parte do contratante não abrangido pela isenção. Não é lícito reconhecer, por analogia ou inferência, uma isenção que, evidentemente, não se ajusta ao caso.

Assim sendo, reformo a decisão recorrida para cassar a segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos do Relator e Mourão Russell negando provimento e João José de Queirós e Henrique D'Ávila dando provimento, pediu vista o Sr. Ministro Afrânio da Costa. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — A tese jurídica constante do presente pedido de segurança versa a respeito de um dispositivo constitucional que está a exigir a fixação de seu verdadeiro sentido. Trata-se de um pedido de restituição, pela Fazenda Federal, da importância dispendida pelo impetrante com o sêlo de escritura, na qual uma autarquia estadual era parte. Dispõe a Constituição, em seu art. 15, § 5.º, sôbre a competência da União de decretar impostos:

“§ 5.º Não se compreendem nas disposições do n.º VI os atos jurídicos ou seus instrumentos, quando forem partes a União, os Estados ou os Municípios”.

Este preceito é a reprodução do que se continha no art. 15, § 5.º, do Proje-

to da Constituição. Os trabalhos parlamentares estratificados pelo Desembargador José Duarte, não elucidam o pensamento da Assembléa Constituinte ao dar um aspecto de generalidade que, à primeira vista, parece existir, de isenção fiscal.

O tributo devido pelo sêlo das escrituras constitui um ônus do adquirente. Pelo fato do transmitente do objeto contratual ser uma autarquia, — descentralização administrativa estadual ou o Estado mesmo, a obrigação fiscal desaparece?

E' assim elucidativa a opinião dos constitucionalistas. Para Temístocles Cavalcânti, mais explícito, a amplitude do texto cobre não sômente o impôsto devido pela entidade pública, mas também pelos particulares (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. I).

Eduardo Espínola mostra-se favorável a essa conclusão, sem aduzir outras considerações (*A Constituição de 1946*, vol. I, página 185, nota 28).

Carlos Maximiliano tem uma expressão pouco clara — quando alude a preceitos que aproveitam aos contratantes de serviço público e também os atingem. (*Constituição Comentada*, 4.ª ed., volume I, n.º 189). Essa afirmativa é feita quando se refere a juros de obrigações da dívida pública e a proventos dos funcionários públicos.

Pontes de Miranda divisa então outro sentido na expressão constitucional. E o esclarece: Se o Estado-Membro ou o Município é parte, o impôsto federal não incide.

Entretanto, se a União é parte, e se o impôsto pela regra geral, compete ser satisfeito pela outra parte contratante, deixa subentender que a obrigação subsiste (*Loc. cit.*).

A razão, lógicamente, deveria ser a mesma nos três casos em que o particular contrata com qualquer das pessoas jurídicas de direito público, — a União, Estado e Município. Mas não é isso que transparece do texto. Por êsse motivo, quis fazer maior indagação em tórno do art. 15, § 5.º, da Constituição. Do que encontrei a respeito, pouco satisfiz à minha com-

preensão. Permaneci, face a um preceito que, sem explicar devidamente seu conteúdo, beneficia o requerente. O estado fez parte do contrato e isso, pelo contexto gramatical da Lei Magna, é por si só causa de isenção do selo. Parece um preceito de redação defeituosa, mas assim elle se expressa.

Com estas palavras, de quem embora juridicamente fique insatisfeito, acompanhado o voto do Ministro-Relator, dada a generalidade do dispositivo constitucional.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Também nego provimento. Claro acerca o § 5.º do art. 15 da Superlei. O órgão descentralizado não se desfigurou como se pretende. Não deixou de ser um serviço da União, ou do Estado-Membro, pelo fato da autonomia que lhe foi dada, de que goza.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Mourão Russel, Ábner de Vasconcelos e Djalma da Cunha Melo negando, e João José de Queirós e Henrique D'Ávila dando provimento, pediu vista o Sr. Ministro Macedo Ludolf. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Estou dentro no entendimento esposado pela douta sentença. Haja vista a apelação cível n.º 2.860, julgada o ano passado na 1.ª Turma, ocasião em que me tornei voto vencido como Relator. Discordando, o então Revisor, Senhor Ministro Cunha Vasconcelos, no que foi acompanhado pelo vogal, Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — deixou destacado que assim o fazia em vista de peculiaridades envolvidas do caso que se decidia; cogitava-se nêle de um termo de fiança que par-

ticular praticara junto a repartição pública e tido, no debate, como de interesse exclusivo do mesmo, a fim de possibilitar a admissão de certo recurso na esfera de governo.

Assim, considerou-se que aquêlo ato estava sujeito ao selo proporcional reclamado pelo Fisco.

Todavia, o que domina na espécie é o art. 15, n.º VI, § 5.º, da Constituição, depreendendo-se perfeitamente, da conjugação de tais dispositivos, não estarem sujeitos ao imposto versado os contratos de qualquer natureza em que figure como parte uma pessoa de direito público (União, Estado ou Município).

Isso é que constitui enfim a evidência do assunto, em ordem a reconhecer e proclamar o insigne constitucionalista pátrio Carlos Maximiliano, apontado pelo aresto, que o texto da Magna Carta em referência assegura também a isenção de ônus aos particulares, desde que estes co-participem de negócios jurídicos com as entidades mencionadas pelo constituinte, na forma pré-indicada.

Nada importa esteja em jôgo assunto prêso a Instituto de Previdência estadual, segundo a hipótese, atendendo a que as isenções devem necessariamente abranger por força de compreensão, os órgãos descentralizados da Administração, que são as autarquias criadas e atuantes nas três esferas em que se divide o Poder Público.

O julgado teve ainda essa fundamentação, aliás de acôrdo com a melhor doutrina existente na matéria.

Por tais motivos, nego provimento aos recursos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria, negaram provimento aos recursos, vencidos os Srs. Ministros João José de Queirós e Henrique D'Ávila. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Cunha Vasconcelos.