BANCO DO BRASIL — ISENÇÃO FISCAL — PAGAMENTO DE IMPOSTOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

— O Banco do Brasil é uma sociedade de economia mista, isto é, uma sociedade particular em que o Estado entra como acionista.

— As leis que tendem a conferir ao Banco do Brasil imunidade fiscal fora do âmbito de tributações da União são manifestamente inconstitucionais.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 6.016, de 22-11-43.

— Idem do art. 32, letra c, da Constituição de 1937.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Banco do Brasil S.A. *versus* Fazenda do Distrito Federal

Apelação n.º 6.382 — Relator: Sr. Desembargador BULHÕES DE CARVALHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, de apelação cível n.º 6.382, de que é apelante o Banco do Brasil Sociedade Anônima e apelada a Prefeitura do Distrito Federal. O apelante move contra a apelada a presente ação cominatória a fim de a compelir a não prosseguir na cobrança de impôsto predial lançado sôbre o imóvel em que se encontra a sua sede, sob pena de, assim não procedendo, pagar as despesas e prejuízos que vier a acarretar ao apelante. Sustenta êle que sempre foi considerado "serviço público federal", gozando, por êsse motivo, de isenção de

todo e qualquer impôsto estadual e municipal. Contestando a ação, diz a ré, ora apelada, que o autor, "não é, como pretende, um Serviço Público Federal; o seu caso é típico de uma sociedade de economia mista, tal como a caracteriza Temístocles Cavalcanti em seu "Tratado", vol. IV, página 362. O Govêrno participa do capital e direção da sociedade, mas esta tem objetivos completamente estranhos às finalidades do Poder Público. Age autonômamente, quando não executa uma delegação, por fôrça de contrato, ou por fôrça de lei. Suas atividades, no setor das operações especificamente bancárias, são comuns a todos os estabelecimentos congêneres. Acrescenta o contestante que "o Egrégio Supremo Tribunal, em acórdão de 3 de outubro de 1938, decidiu: "O Banco do Brasil não é estabelecimento público e, não sendo concessionário de serviço público, não está isento do pagamento de taxas e impostos federais, estaduais e municipais"; que, além disso, o Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, depois de determinar, no seu artigo 1.º, que a imunidade tributária a que se refere o artigo 32, letra *c*, da Constituição compreende não só os órgãos centralizados da União, do Estados e dos Municípios, como as autarquias, e alcançam os bens, rendas e serviços de uns e outros, acentua, no seu § 3.º: "imunidade não atinge as sociedades de economia mista, em cujo capital e direção o Govêrno participe, e as emprêsas sob administração provisória da União". A sentença apelada julgou improcedente a ação, sob o fundamento de que, embora o autor execute serviços públicos federais, não importa isso em torná-lo equivalente à União Federal para o efeito do artigo 32, letra *c*, da Carta de 10 de novembro de 1947; "o demandante guarda sua posição de mera sociedade anônima, pessoa jurídica de direito privado, ao passo que aquela entidade (a União), como pessoa jurídica de direito público interno, nunca poderia alienar ou transferir essa situação a terceiros, fôsse a quem fôsse; que assim "o autor, sociedade de economia mista, agora só se equipara, pelo contrato que mantém (estatutos) a um simples concessionário de serviços federais"; que a União só poderia conceder isenção de impostos dela própria União, e não em relação aos impostos de outras entidades políticas, entre as quais o Distrito Federal. Seriam assim inconstitucionais as leis que determinassem o contrato Além disso, a própria União tem tributado o autor. Apelando, diz a sociedade autora que ela exerce múltiplos serviços públicos, que não têm sequer a natureza de operações bancárias; que tais serviços "são executados pelo Banco a par dos serviços pròpriamente bancários, de depósitos e descontos, que constituem a *sua finalidade*, como pessoa de direito privado"; que "tal é porém o entrosamento do Banco na vida nacional, tal é a pluralidade dos serviços públicos que executa, em maior soma do que os de natureza privada, que não seria possível distinguir, na confusão dos recintos e de funcionários, onde e por quem são executados os trabalhos concernentes aos serviços das duas naturezas apontadas, que não seria possível distinguir mais, atualmente, uns dos outros, para o efeito da imunidade tributária, — quando os tributos incidem sôbre os bens, as rendas, etc.; que, "por isso o Govêrno, regulando a imunidade fiscal de que goza o apelante, sempre considerou os seus serviços em geral, para declará-los serviços públicos", como consta da legislação fe-

deral; que o Banco exerce tais serviços públicos por delegação do Estado, e não por simples concessão; que esta última só se ajusta a serviços de natureza industrial; que, sem dúvida, o Banco do Brasil é uma sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado; que, "todavia, o Govêrno não sòmente entrou em colaboração com o capital privado, na sua constituição, em proporção dominadora (detendo mais de 50% das ações), como se reservou o direito de nomear o Diretor presidente, e mais quatro diretores, dentre os sete que constituem a administração do Banco; que, dominando assim o Govêrno o Banco, êste é uma sociedade mista apenas sob a contextura jurídica, mas um verdadeiro órgão descentralizado da administração do Estado, pelo domínio absoluto que êste exerce na sua direção; que, por isso, o Estado incumbe a apelante da execução de quaisquer serviços públicos. Acrescenta o apelante que o Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, é inconstitucional quando exclui da imunidade fiscal as sociedades de economia mista. Impugnando a apelação, diz a apelada que o Banco do Brasil não é nem pode ser considerado um serviço público, em que pese à opinião de alguns juízes e juristas, porque para tanto seria necessário que tôda a sua atividade fôsse exercida no sentido do interêsse público, e não ùnicamente alguns dos seus serviços; que, ao contrário, o Banco do Brasil, de acôrdo com os seus Estatutos, é uma sociedade anônima, portanto, pessoa jurídica de direito privado, embora, dada a intervenção do Govêrno na sua administração, deva ser considerada uma sociedade de economia mista; que ou bem o Banco do Brasil é um serviço público federal, um aparelho do Estado, um organismo da União, ou é uma sociedade particular, uma pessoa jurídica de direito privado, a que a União atribui certos serviços, sem lhe modificar a estrutura orgânica ou a personalidade; que tanto o Banco não é serviço federal que está sujeito ao impôsto de renda; que isso ocorre porque, como sociedade de economia mista, os acionistas do Banco, comerciantes e capitalistas, usufruem lucros; que, além disso, em face ao texto do art. 1.º, § 3.º, do Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, da própria União, não há dúvida de que, como sociedade de economia mista, o Banco do Brasil não tem imunidade fiscal. O Dr. Procurador Geral opina pela confirmação da sentença, em face ao disposto no dito art. 1.º, § 3, do Decreto-lei n.º 6.016, de 1943, segundo o qual só há imunidade fiscal quando o serviço público é exercido pela própria entidade de direito constitucional (União, Estado e Município), sendo excluída a imunidade no caso do serviço ser exercido por outrem, que não essas entidades, mediante delegação, concessão, autorização; que a entender-se que, por uma simples delegação, a União pudesse libertar qualquer emprêsa de tributabilidade, contrariaria os princípios constitucionais de discriminação das fontes de receita. O que posto: — sôbre um ponto concordam as partes no presente processo: o Banco do Brasil é uma sociedade de economia mista, isto é, uma sociedade particular em que o Estado entra como acionista. Trata-se com efeito duma sociedade por ações, tendo como acionistas não só a União Federal, como particulares, sendo que dos oito diretores, quatro são nomeados pelo Govêrno Federal e quatro eleitos pelos acionistas; e,

além disso, não sòmente exerce o comércio bancário, como também executa determinados serviços públicos (fl. 62). Ora, o art. 1.º, § 3, do Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, determina: "A imunidade (tributária) não atinge as sociedades de economia mista, em cujo capital e direção o govêrno participe, e as emprêsas sob administração da União". Não pode, por isso, o Banco do Brasil deixar de ser incluído dentro dêsse dispositivo legal. Sòmente por duas formas poderia ser ilidida essa conclusão: *a*) ou alegar que o art. 1.º, § 3.º, do Decreto-lei supracitado é inconstitucional; e é o que fêz o apelante (fls. 59); *b*) ou entendê-lo constitucional, mas distingui-lo em sua aplicação, conforme se trate de sociedade de economia mista que exerça ou não exerça serviços públicos por concessão ou delegação do Estado. Com efeito, tratando do Banco do Brasil, que pertence a esta última modalidade de sociedade de economia mista, há uma série de leis anteriores ao Decreto-lei em questão, que o haviam considerado "serviço público federal" e como tal isento de impostos. Surge assim um conflito entre a lei geral nova e as leis especiais anteriores, e a regra é a de que "a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior" (art. 2, § 1, da Lei de Introdução). Ora, a lei nova, no caso, não revogou expressamente a anterior nem se propôs substituir totalmente a matéria por esta regulada, nem se pode dizer com ela incompatível, dado que, embora a lei nova não faça expressa distinção entre as duas classes acima aludidas de sociedade de economia mista, não é lógico que o intérprete admita essa distinção, que concilia o texto geral da lei nova com o texto especial das leis anteriores restritas ao caso do Banco do Brasil. Aplicar-se-ia nesse caso a regra de que "posteriores leges ad priores pertinent, nisi contrarias sint" (D., 1, 3, fr. 28). Admitida, porém, a compatibilidade entre as leis especiais relativas ao Banco do Brasil e a lei geral constante do art. 1.º, § 3.º, do decreto n.º 6.016, cumpre enfrentar ainda uma outra questão: — a da constitucionalidade das referidas leis especiais. Dois problemas, assim, de ordem constitucional têm de ser abordados: *a*) o da constitucionalidade do art. 1.º, § 3.º, da lei 6.016; *b*) o da constitucionalidade das leis que hajam conferido anteriormente imunidade fiscal ao Banco do Brasil. Consideremos a seguir cada um dêsses dois pontos: — 1.º) O art. 32, letra *c*, da Constituição veda à União, aos Estados e aos Municípios: "tributar bens, rendas e serviços uns dos outros". Nos têrmos estritos, portanto, dêsse dispositivo, a imunidade fiscal só alcança os serviços públicos, ou os bens e rendas públicas, isto é, os estabelecimentos públicos ou aparelhos exclusivamente exercidos pelo Estado.

Isso parece excluir desde logo as sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil, em que o capital particular coopera com o público, com a finalidade precípua de efetuar negócios de natureza privada, com distribuição de dividendos aos seus acionistas, embora eventualmente o Estado lhe faça delegação de poderes para exercer determinados serviços públicos. Excetuada a hipótese de tributação diretamente sôbre êstes últimos serviços, nenhum motivo razoável existe para excluir da tribu-

tação a sede do Banco ou os negócios de natureza exclusivamente particular, por êle realizados. Um tal privilégio, além de não ser autorizado pelo dispositivo constitucional acima citado, seria diretamente contrário ao artigo 122, número 1, da Constituição, segundo o qual deve haver igualdade absoluta de todos perante a lei. Justifica-se assim plenamente o disposto no artigo 1.º, parágrafo 3.º, do Decreto-lei número 6.016, de 22 de novembro de 1943, que excluiu expressamente da imunidade fiscal "as sociedades de economia mista, em cujo capital o govêrno participe". Longe de ser inconstitucional, êsse preceito legal corresponde precisamente às disposições da Constituição. 2.º) Consideramos agora a constitucionalidade das leis que, desde as de receita federal de 1916, 1917 e 1918 (lei número 3.213, de 30 de dezembro de 1916, artigo 5.º, 1.ª parte; número 3.446, de 1917; número 3.664, de 1918), têm mandado considerar o Banco do Brasil como "serviço público". Desde logo fere a vista que essa classificação não corresponde à realidade dos fatos. Com efeito, é certo que ao Banco do Brasil são confiados, pelo Govêrno, alguns serviços públicos; mas, ao lado dêstes, o Banco executa outros, de natureza estritamente particular, correspondente à principal finalidade para a qual foi criado, destinados a lucros particulares dos seus acionistas. Absurdo assim parece se denominar "serviços públicos" uma sociedade anônima que exerce operações bancárias, comuns aos bancos em geral, sem distribuição final de dividendos aos portadores de suas ações. Na sua simples qualidade de sociedade anônima não pode deixar de estar sujeito aos impostos que sôbre êle lancem os Estados, os Municípios e a própria União. A restrição constitucional só abrange os serviços públicos que exerça e, por extensão, o prédio por êle destinado exclusivamente ao exercício dêsses serviços públicos, sem qualquer proveito de natureza particular. Qualquer lei da União que pretendesse isentar de tributo, por parte dos Estados e dos Municípios, uma emprêsa, ainda que de economia mista, mas enquanto exercesse serviços de natureza privada, invadiria a órbita constitucional de tributação fora de contrôle da União. Ora, precisamente na espécie o Banco do Brasil não pode alegar imunidade fiscal quanto ao seu edifício-sede nesta Capital, porquanto aí mantem ostensivamente sua sede bancária, para proveito de seus acionistas, e não exclusivamente para o exercício de determinados serviços públicos. Daí resulta que as leis que tendem a lhe conferir imunidade fiscal fora de âmbito de tributação da União são manifestamente inconstitucionais. Em tais condições, vencido o relator na preliminar de se remeter a decisão da controvérsia ao Tribunal Pleno, nos têrmos do artigo 96 da Constituição Federal e artigos 11, número III, e 40, número II, da Lei de Organização Judiciária local; e vencedora a opinião dos demais componentes da Câmara de que a questão poderia ser resolvida sem o reconhecimento de inconstitucionalidade de qualquer lei vigente sôbre a matéria: — Acordam os Juízes da Quarta Câmara do Tribunal de Apelação, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença apelada, condenando a apelante nas custas. Rio, 25 de janeiro de 1946. — *Eduardo de Sousa Santos*, Presidente com voto. — *Francisco Pereira de Bulhões Carvalho*, Relator. — *Sílvio Martins Teixeira*. — Ciente, 11 de abril de 1946, *Romão C. Lacerda*.