ISENÇÃO FISCAL — AUTARQUIA — A. D. E. M.

— Sendo a Administração dos Estádios Municipais uma autarquia criada pela Prefeitura do Distrito Federal goza ela de isenção fiscal.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

A Administração dos Estádios Municipais (ADEM), fêz a seguinte consulta ao Sr. Diretor da Recebedoria do Distrito Federal:

"Pretendendo a Administração dos Estádios Municipais — ADEM — autarquia criada pelo decreto n.º 9.239, de 25-5-948, da Prefeitura do Distrito

---

COMENTÁRIO

Autarquias Estaduais e Municipais

1. Aos Estados e Municípios tem sido negada capacidade para instituir autarquias, invocando-se, para alicerçar tal afirmativa, argumentos que não nos parecem convincentes (Cf. José Martins de Almeida, *Revista de Direito Administrativo,* vol. 29, págs. 487).

Sustenta-se que o Código Civil, no seu art. 14, ao enumerar as pessoas de direito público, não incluiu entre elas as autarquias, de

Federal, delegar ao Banco da Prefeitura do Distrito Federal S. A., a cobrança dos títulos de subscrição de cadeiras cativas do Estádio Municipal do Rio de Janeiro, dos assinantes particulares e apesar de ser a ADEM uma autarquia com personalidade própria, gozando isenção de taxas, selos e emolumentos por parte da Prefeitura do Distrito Federal, em virtude da lei número

---

modo que os Estados e Municípios não teriam a faculdade de modificá-lo, ampliando a discriminação de um de seus preceitos.

2. A circunstância de não incluir o Código Civil, no seu art. 14, entre as pessoas de direito público, as autarquias é, a nosso ver, irrelevante, pois é sabido que o referido dispositivo de lei deve ser entendido como de natureza meramente exemplificativa e não taxativa, donde ser possível a instituição de pessoa de direito público não expressamente enumerada na lei civil.

Acresce considerar que o Código Civil ao ser elaborado não poderia cuidar das autarquias, pois, trata-se de problema que só foi equacionado entre nós, após a sua promulgação.

Daí a oportunidade do esclarecimento de Tito Prates da Fonseca, quando diz que "o quadro traçado pelo Código Civil brasileiro, respeito às pessoas jurídicas de direito público, ajustado às necessidades do tempo em que foi editado, do momento jurídico e sociológico do Brasil de então, tem de abrir-se para dar passagem às instituições criadas pelo movimento de civilização, pelas necessidades administrativas" (*Autarquias Administrativas,* pág. 44).

O fato de não enumerar o Código Civil, entre as pessoas de direito público, as autarquias, não poderá, por conseguinte, constituir motivo impeditivo de sua criação pelos Estados e Municípios, considerada a natureza meramente exemplificativa e não taxativa do dispositivo de lei citado.

3. Alega-se, também, que não poderiam os Estados e Municípios instituir autarquias porque lhes seria vedado atribuir personalidade jurídica aos seus serviços, ao pretender torná-los autônomos, pois a personalidade jurídica de qualquer ente é matéria de direito substantivo civil, só podendo ser disciplinada pela União.

4. Em face do que dispõe a Constituição federal de 1946 (arts. 7.º, n.º VII, letra *e;* 18, § 1.º e 28, item II, letra *b*), não pode ser contestada a competência dos Estados e Municípios de organizarem, livremente, seus respectivos serviços públicos, donde não lhes poder ser negada a faculdade de adotarem, quanto a esta organização, o princípio da descentralização administrativa.

5. Segundo ensinamento de Francisco Campos, a autarquia é "apenas um método ou um processo de organização do serviço público, uma técnica mediante a qual, por motivos políticos, econômicos, sociais ou administrativos, de conveniência, de utilidade ou de oportunidade, o Estado destaca da massa da administração central certos interêsses, um determinado patrimônio e uma porção de sua própria competência, atribuindo-os, com fim de realizar de modo eficaz a sua função em uma ou outra esfera de sua finalidade política, econômica ou mo-

57, de 14-11-947, que autorizou sua criação, constitui um serviço da Prefeitura do Distrito Federal, a qual está subordinada, visto como sua contabilidade está sujeita ao exame do Tribunal de Contas da PDF.

Dado o exposto venho pelo presente solicitar esclarecimentos a V. Excia.

---

ral, a um ente dotado de órgãos próprios de deliberação e ação" (*Direito Administrativo*, pág. 265).

Não é diversa a lição de Tito Prates da Fonseca: — "A autarquia nasce da concessão de sua personalidade jurídica pelo poder público — Estado federal ou federado — que destaca de si mesmo, por assim dizer, de sua substância administrativa, um departamento, ou organiza um serviço a quem confere essa personalidade (*Autarquias Administrativas*, pág. 73).

6. Constituindo a descentralização administrativa, na opinião de Francisco Campos, apenas um processo, um método, uma técnica, uma forma ou modalidade de organização dos serviços públicos, nada impede que os Estados e Municípios, aos quais é assegurada, constitucionalmente, autonomia e competência para organizarem os seus respectivos serviços, a adotem, criando autarquias estaduais ou municipais.

7. Poderiam, entretanto, os Estados e os Municípios atribuir personalidade jurídica aos seus serviços ao torná-los autônomos, pôsto que nos têrmos da objeção formulada, a personalidade jurídica de qualquer ente constituiria matéria de direito substantivo civil só podendo ser disciplinada pela União?

8. Não há dúvida que a personalidade jurídica constitui elemento indispensável à caracterização e existência de qualquer ente autárquico; todavia, não nos parece procedente o argumento formulado no sentido de que aos Estados e municípios seria vedado atribuir-lhe personalidade jurídica.

9. A autarquia constitui uma modalidade de descentralização administrativa. Ao instituí-la o Estado, ou melhor, o ente público, destacando de si uma parte de seus poderes lhe confia a execução de determinado serviço público, atribuindo-lhe autonomia administrativa e conferindo-lhe um patrimônio próprio, ou assegurando-lhe outros meios de subsistência.

Cria-se, assim, um organismo à parte ao qual o poder público transfere uma parcela de sua competência, dotando-o de capacidade de direito público.

10. A personalidade jurídica de direito público das autarquias decorre da competência que lhe é atribuída pelo Estado e da capacidade que lhe é ínsita de exercer atribuições que sòmente ao poder público, originàriamente, seria dado exercer.

Trata-se de personalidade jurídica de direito público e não de direito privado, da qual esta última constitui mera decorrência, pois, como ensina Francisco Campos, com apoio em Flitz Fleiner, "o reconhecimento da personalidade jurídica de direito público implica a

se a cobrança das guias de recolhimento de importâncias das subscrições por intermédio do Banco da Prefeitura do Distrito Federal S. A., está isento do sêlo federal."

"Isto pôsto, responda-se que muito embora a ADEM, goze de isenção de impostos municipais concedida por lei municipal, tal regalia não lhe pode ser atribuída quanto aos impostos federais,

---

colação simultânea da capacidade de direito privado" (*Direito Administrativo,* pág. 295).

11. Colocado assim o problema, constatamos que a questão da personalidade jurídica das autarquias não constitui matéria de direito substantivo civil, porém de direito público e que se enquadra perfeitamente na competência administrativa dos Estados e Municípios.

12. Ao destacar da administração determinado serviço público para criar um ente autárquico ao qual transfere ou delega uma parcela da competência que lhe é própria e indispensável ao exercício das funções que lhe são específicas, o poder público, no caso o Estado e o Município, estará apenas exercendo os poderes de direito público que lhes são reservados pela Constituição de organizarem livremente os seus respectivos serviços públicos.

13. Parece-nos, portanto, exata a conclusão de Temístocles B. Cavalcânti, quando afirma que "A personalidade jurídica de direito público dos órgãos autárquicos decorre de uma certa capacidade, que lhes é atribuída pela lei, para exercer atividades, reservadas exclusivamente ao Estado, que as pode exercer diretamente, ou indiretamente, destacando da administração parcelas de atividades para entregá-las a determinados órgãos constituídos com relativa autonomia" (*Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro,* vol. 5, pág. 105).

14. Ao instituir uma autarquia, conferindo-lhe o exercício de uma atividade pública específica; ao atribuir-lhe relativa autonomia administrativa, dotando-a, além disso, de um patrimônio próprio ou provendo-a de meios que assegurem a sua subsistência e torne viável a consecução de seus fins, não terá o poder público necessidade de conferir-lhe, expressamente, personalidade jurídica, pois esta decorre da capacidade que lhe é implìcitamente reconhecida de praticar os atos indispensáveis ao seu funcionamento.

15. A inexistência de declaração expressa, na lei que o criou, atribuindo personalidade jurídica ao SENAI, não impediu que o ilustre Seabra Fagundes lhe reconhecesse aquêle atributo, qualificando-o como autarquia, "cuja personalidade jurídica decorre, implìcitamente, de lhe ter atribuído o ato criador capacidade para exercer direitos e contrair obrigações (*Pareceres do Consultor Geral da República,* volume único, págs. 142-143).

16. Perfeita nos parece a técnica adotada pelo decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, que define a autarquia como — "o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica de direito público, explícita ou implìcitamente reconhecida por lei".

uma vez que, para tanto, é necessário disposição expressa em lei federal, consoante tem sido a jurisprudência fiscal relativamente às próprias autarquias federais, o que, no caso, não ocorre."

E' dessa decisão que recorre a ADEM para êste Conselho, focalizando a sua qualidade de autarquia, e as suas finalidades esportivo-culturais.

Isto pôsto, e,

---

17. Não procede, portanto, a nosso ver, o argumento de que os Estados e os Municípios não poderiam atribuir personalidade jurídica aos seus serviços ao pretender torná-los autônomos.

Trata-se de personalidade de direito público, cuja criação, embora devendo ser prevista na lei, constitui matéria de direito público, pois só o poder público poderá instituí-la, seja êle o Estado federal ou federado e os Municípios.

18. A alegação de que decorreria da própria natureza das autarquias a impossibilidade de serem criadas pelos Estados e Municípios, em face da técnica institucional de nossa lei básica, não encontra apoio na Constituição, pois nela nenhuma disposição existe que lhes negue o direito de organizarem a própria administração, adotando, se assim o entender, a técnica da descentralização administrativa.

19. O fato de dispor a Constituição, em seu art. 77, alínea II, ser da competência do Tribunal de Contas da União o julgamento das contas dos administradores das autarquias, não induz concluir pelo caráter federal das autarquias.

20. A Constituição federal deixou livre aos Estados a criação de Tribunais de Contas estaduais e em nada menos de dez (10) Estados (Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo), além do Distrito Federal, êles existem e perante êles deverão prestar contas os administradores das autarquias estaduais e municipais.

21. As considerações ora expendidas estão em consonância com a decisão supra, do Primeiro Conselho de Contribuintes, que reconheceu personalidade jurídica a uma autarquia municipal.

22. O assunto, entretanto, oferece outros ângulos, além do meramente fiscal.

O ato de criação da autarquia, seja ela federal, estadual ou municipal pode também ensejar controvérsias.

23. A propósito da situação do SAMDU, o Consultor Geral da República, Dr. Carlos Medeiros Silva, emitiu parecer negando personalidade jurídica a êste órgão criado por decreto executivo (*Parecer* 179 *T*, de 17 de setembro de 1952).

Entendeu o Consultor Geral que sòmente por lei seria legítima a atribuição de personalidade a um órgão da administração federal, com o que estamos de inteiro acôrdo.

24. Como se vê, o assunto é complexo e o presente comentário visa antes chamar para êle a atenção dos doutos do que apresentar conclusões definitivas a seu respeito.

ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA

Considerando que o decreto-lei número 6.016, de 22-11-1943, em seu artigo 2.º, define a autarquia como "serviço estatal, descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implìcitamente reconhecida por lei";

Considerando que a ADEM é uma autarquia consoante o texto do decreto número 9.2??, de 1948;

Considerando que a Constituição de 1946 determinou que estão isentos de impôsto os atos em que intervêm a União, os Estados e os Municípios;

Considerando que a autarquia, consoante a definição do decreto-lei número 6.016, acima citado, é uma extensão do poder municipal, e que, conseqüentemente, os seus atos estão isentos do pagamento do sêlo,

Acordam os membros do 1.º Conselho de Contribuintes, por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso.

1.º Conselho de Contribuintes, em 4 de dezembro de 1951. — *Ibsen De Rossi*, Presidente. — *A. C. de Araújo Guimarães*, Relator.

Visto. — *Tito Resende*, Representante da Fazenda Pública.

Ausente o Cons. José da Rocha Batista.