ISENÇÃO FISCAL — SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL

— As sociedades de economia mista não se incluem entre os serviços públicos concedidos, a que se refere a isenção tributária estabelecida na Constituição.

— Interpretação do art. 31, parágrafo único, da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrente: Cia. Siderúrgica Nacional
Mandado de segurança n.º 1.314 — Relator: Sr. Ministro ANÍBAL FREIRE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.314 do Rio de Janeiro, em que é recorrente Companhia Siderúrgica Nacional e recorridos Dr. Juiz de Direito de Barra Mansa e outro, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, negar provimento ao recurso, unânimemente, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 6 de setembro de 1950. — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Aníbal Freire*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — A Companhia Siderúrgica Nacional, com sede na capital da República e usina em Volta Redonda, município de Barra Mansa, Estado do Rio, impetrou mandado de segurança contra o ato do Sr. Secretário das Finanças, que deu ordens à Recebedoria de Rendas daquela cidade, para pôr em execução a lei n.º 481, de julho de 1949, bem como contra ato do Dr. Juiz de Direito da comarca, que se recusou a despachar petições da suplicante, sem estarem devidamente seladas.

Considera a suplicante que tais atos constituem ameaça a direito líquido e certo seu.

Alegou a suplicante que pelo decreto-lei n.º 3.002, de 30 de janeiro de 1941, foi autorizada a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional e o art. 3.º dêsse diploma isentou a Companhia de "impostos, taxas, selos, contribuições e quaisquer outras tributações estaduais e municipais, devendo ser expedidos os necessários atos neste sentido pelas autoridades estaduais e municipais".

O Interventor Federal no Estado do Rio baixou então o decreto-lei n.º 471, de 23 de abril de 1942, reproduzindo os têrmos da lei federal.

Posteriormente, foi expedido o decreto-lei federal n.º 9.764, de 4 de setembro de 1946, em que se dispôs a isenção, acentuando-se no decreto que a Comissão desempenha "serviços de utilidade pública, de interêsse nacional".

Era essa a situação, quando a Assembléia Legislativa do Estado votou a lei n.º 481, de 6 de julho de 1949, revogando, a partir de 1.º de julho, a isenção de que trata o art. 1.º do decreto-lei n.º 471, de 1942.

O impetrante desenvolveu considerações tendentes a mostrar a procedência do pedido.

O Sr. Secretário das Finanças se limitou a transmitir as informações que lhe foram prestadas pelo Diretor do Departamento de Rendas e pelo Doutor Procurador Geral da Fazenda.

O Dr. Juiz de Direito de Barra Mansa prestou esclarecimentos.

O Sr. Dr. Procurador Geral do Estado adotou as preliminares suscitadas

de incompetência do Tribunal, para conhecer originàriamente do pedido e de inviabilidade de um pedido único para a impugnação de atos independentes.

No mérito sustentou a legalidade da cobrança.

O Tribunal de Justiça do Estado, em Câmaras Reunidas, por maioria de votos, rejeitou as preliminares, e, unânimemente, indeferiu a segurança, "visto não haver direito líquido e certo a proteger".

O acórdão é longo e apóia-se em opinião de comentador da Constituição e expositores do assunto.

Declara o acórdão:

"A pretensão da impetrante colide, porém, flagrantemente com a concepção doutrinária de concessão de serviços públicos, que, normalmente, se baseiam sôbre a idéia de uma necessidade de interêsse geral a ser satisfeita por uma determinada organização de serviços coletivos, cujo desempenho o Estado outorga a uma particular que lhe aufere os resultados.

A impetrante, não há como negar, explora a indústria do ferro e seus derivados, na qualidade de pessoa jurídica privada e os negócios privados, no sentir de Francisco Campos, não podem ser convertidos em públicos por um simples *fiat* legislativo.

A requerente do mandado é uma sociedade anônima. O Govêrno pode participar da gestão e do capital de uma sociedade; pode subvencioná-la, protegê-la, isentá-la; não lhe é dado, porém, investí-la da natureza de serviço público.

A participação do Govêrno, na sociedade anônima, na sua administração, no seu capital, dá-lhe o caráter de sociedade de economia mista, que, entretanto, não a transpõe para o âmbito do direito público.

Faltam a impetrante os requisitos necessários à sua caracterização como sociedade concessionária. Não explora serviço público, não exerce atividade por delegação de poder central, não é concessionária, porque "fora dos casos peculiares a cultos, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins, e papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros", o n.º V do art. 31 da Constituição federal só admite isenção quanto a serviços de execução direta; serviços concedidos; serviços paraestatais. Há, como se vê na discriminação, um critério geral da isenção, que compreende tôda a escala dos serviços públicos, desde os próprios, de execução direta, até aquêles que, só por extensão do conceito, como tal podem ser considerados. Mas, sempre se apresenta restrição ao poder tributário como medida de precaução contra a intervenção de um Estado em outro (Temístocles Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. 1.º, pág. 391).

A palavra *serviço*, acrescenta o mesmo autor, compreende tôda atividade exercida pela União, Estados e municípios, dentro de suas atribuições.

A impetrante explora a indústria do ferro e seus derivados, na qualidade de pessoa de direito privado, sem que possa, ao menos, ser equiparada a uma autarquia".

Passa o acórdão a examinar as alegações do impetrante concernentes à competência da União para legislar sôbre pesquisas do subsolo, etc., e aos "poderes implícitos" reconhecidos à União para legislar sôbre metalúrgica.

Relembra a propósito voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato, voto que qualifica "de magnifico e de um grande juiz".

Conclui o aresto:

"Quando a isenção foi concedida, encontrava-se em vigor a Constituição de 1937 e o regime que dominava, conforme explicou o Ministro Orosimbo Nonato, não era o federativo puro, e, em muitos casos, o princípio da autonomia dos Estados mostrava-se simplesmente lendário.

O Estado do Rio, em pleno vigor a Constituição de 1946, que lhe manteve

a competência para decretar impostos (art. 19) e que, no § 1.º do art. 18, reservou aos Estados todos os poderes que, implícita ou explìcitamente, não lhe sejam vedados pela mesma Constituição, com o poder, por isso, de tributar e, consequentemente, com o de isentar, revogou a isenção, anteriormente concedida pela lei n.º 471.

Mas, ainda assim, procedeu com mui louvável prudência, porquanto manteve a isenção para muitos dos produtos da grande Usina".

"O Estado do Rio, baixando a lei n.º 481, de 6 de julho de 1949, não ofendeu nenhum princípio constitucional, porque a União não pode impedir, de qualquer modo, que os Estados lancem tributos de sua competência.

Nem maltratou o art. 141, § 3.º, da Constituição federal, o disposto no art. 1.º da malsinada lei n.º 481 quando declarou revogada, a partir de 1.º de julho de 1949, a isenção concedida pelo decreto-lei n.º 471. Embora publicada a lei em 7 de julho, não prejudicou qualquer direito adquirido, devido à forma de cobrança do impôsto de vendas e consignações, tendo, assim, a melhor aplicação a lição de Roubier, transcrita pelo Dr. Procurador dos Feitos na sua erudita contestação (fls. 75 a 76).

Do exposto, se verifica ser constitucional a lei n.º 481, não se tendo apresentado a suplicante com direito líquido e certo; e líquido e certo é, ao contrário, o direito do Estado".

A Companhia Siderúrgica Nacional recorre da decisão.

Afirma a recorrente que o acórdão esqueceu a relatividade da noção de serviço público e não levou em conta, por outro lado, que a recorrente, na realidade, presta serviços públicos, sendo concessionária de alguns dêles. Assim, por ato legal, à Companhia é atribuída a missão de beneficiar todo o carvão de Santa Catarina e distribuí-lo entre os consumidores. E', além disto, concessionária dos serviços de iluminação em várias cidades de Santa Catarina e de água em Volta Redonda, Estado do Rio, afora os serviços de esgotos e outros, na mesma localidade.

A argumentação quanto aos poderes implícitos encontra apoio no acórdão, invocado no curso da lide, do Supremo Tribunal Federal, publicado na *Revista Forense*, vol. 120, pág. 99.

A Procuradoria dos Feitos da Fazenda contrarrazoou o recurso, de fls. 131 a 139.

O Sr. Dr. Procurador Geral da República exarou o seguinte parecer:

"O recurso foi manifestado com fundamento na letra *a* do art. 101, n.º II, da Constituição federal, contra a decisão do Colendo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que indeferiu o mandado de segurança impetrado pela recorrente contra os atos de MM. Juiz de Direito de Barra Mansa e da Recebedoria de Rendas do mesmo município, em cumprimento de ordem do Sr. Secretário das Finanças daquele Estado, que consideraram a recorrente sujeita ao pagamento de sêlo e outros tributos, sob a alegação de haver sido revogada pela lei estadual n.º 481, de 6 de julho de 1949, a de n.º 471, de 23 de abril de 1942, que, no art. 1.º, dispõe o seguinte:

"E' concedida isenção de todos os impostos, selos, contribuições e quaisquer outras tributações estaduais, a exceção de taxas remuneráveis de serviços, aos bens que a Companhia Siderúrgica Nacional possuir ou vier a possuir no Território do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos serviços e operações que realizar por conta própria".

A isenção concedida, pelo artigo supra transcrito, era, porém, desnecessária e, portanto, a sua revogação nenhum efeito pode produzir contra a recorrente, por isso que a isenção de que goza, de impostos, taxas, selos, contribuições e quaisquer outras tributações estaduais e municipais, lhe foi concedida pelo decreto-lei federal n.º 3.002, de 30 de janeiro de 1941, ratificado pelo de n.º 9.764, de 6 de setembro de 1946.

O de n.º 3.002, que autorizou a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional, dispõe em seu art. 3.º que:

"A Sociedade a que se refere o art. 2.º, por seus estabelecimentos, agências e representações em qualquer ponto do país, desempenhará serviços considerados de utilidade pública, de interêsse nacional. As propriedades que possuir, as aquisições de bens móveis que fizer, e os serviços e operações que realizar por conta própria, *serão isentos de impostos, taxas, sêlos, contribuições e quaisquer outras tributações estaduais e municipais*, devendo ser expedidos os necessários atos nesse sentido pelas autoridades estaduais e municipais".

Em virtude do dispositivo supra transcrito e por demasia, o Sr. Interventor Federal no Estado do Rio de Janeiro promulgou o decreto-lei n.º 471, de 23 de maio de 1942, dispondo, no art. 1.º, o que atrás já foi transcrito.

E, mais tarde, o decreto-lei federal n.º 9.764, de 6 de setembro de 1946, depois de acentuar mais uma vez que a referida Companhia *desempenhará serviços de utilidade pública, de interêsse nacional*, estabeleceu, no art. 1.º, o seguinte:

"As propriedades que possuir e suas rendas, as aquisições de bens móveis ou imóveis que fizer, os serviços e operações que realizar por conta própria, e os produtos e subprodutos de sua fabricação que vender *serão isentos de impostos*, inclusive de consumo e de renda, taxas, selos, contribuições e quaisquer outras tributações federais, *bem como estaduais e municipais*, nos têrmos dos atos das autoridades estaduais e municipais já expedidas e dos que tornem necessários para assegurar essa isenção aos referidos serviços e operações".

Os textos já transcritos, dos aludidos decretos-leis federais, se harmonizam com o disposto no parágrafo único do art. 31, n.º V, da Constituição federal, *in verbis*:

"Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, *salvo quando estabelecida pelo poder competente ou quando a União a instituir em lei especial, relativamente aos próprios serviços tendo em vista o interêsse comum*".

E' também com o que estabelece a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no art. 76, ou seja:

"Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, *salvo quando estabelecida pelo poder concedente, ou quando a União a instituir, em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interêsse comum*".

Sendo de acentuar, como, com muita propriedade, fêz a recorrente, por seu provecto advogado — o ilustre Dr. Carvalho Santos, que enquanto a Constituição federal, fala em isenção tributária concedida pelo *poder competente*, a do Estado do Rio de Janeiro se refere à isenção tributária estabelecida pelo *poder concedente*.

Não há, assim, como deixar de reconhecer a flagrante inconstitucionalidade da lei estadual n.º 481, de 6 de julho de 1949, e dos açodados atos, impugnados pela recorrente, em prol da sua execução.

Aliás, a jurisprudência dêste egrégio Tribunal apóia a pretensão da recorrente, como ressalta da leitura dos venerandos acórdãos proferidos nos recursos extraordinários ns. 7.982, 12.423 e 11.126, tendo sido salientado neste último, pelo eminente Ministro Orosimbo Nonato, que em casos de interêsse público, como o então julgado e o ora em aprêço, a União, dentro dos seus "poderes implícitos", pode legislar a respeito e declarar a intributabilidade de certo bem.

E, ainda há poucos dias, a 12 do corrente mês, no julgamento do recurso extraordinário n.º 15.540, em que era recorrente a Prefeitura Municipal de Santos e recorrida a Companhia Docas de Santos, êste Excelso Pretório assim decidiu, reconhecendo, em favor daquela Companhia, a isenção de pagamento de impostos federais, estaduais e munici-

pais, que lhe foi concedida por lei federal, como no caso ora em discussão.

Em face do exposto, somos pelo provimento do recurso interposto pela recorrente, para o fim de, reformado o venerando acórdão recorrido, ser concedida a segurança impetrada, nos têrmos do pedido inicial, reiterado às fls. 126.

Distrito Federal, 17 de julho de 1950. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — A constituição da Companhia Siderúrgica Nacional foi autorizada pelo decreto-lei federal n.º 3.002, de 30 de janeiro de 1941.

Êsse diploma e o decreto-lei n.º 9.764, de 6 de setembro de 1946, dispõem que a Companhia desempenhará serviços considerados de utilidade pública, de interêsse nacional, sendo isentos de impostos, taxas, sêlos, contribuições e quaisquer outras tributações estaduais e municipais, as propriedades, aquisições de bens móveis e imóveis, operações que realizar por conta própria e os produtos e subprodutos de sua fabricação que vender.

Vários governos estaduais, no regime de interventorias, expediram decretos-leis, em obediência às prescrições do poder federal. Entre êles, o govêrno do Estado do Rio, pelo decreto-lei n.º 471, de 23 de abril de 1942. Posteriormente, a Assembléia Legislativa do Estado votou a lei n.º 481, de 6 de julho de 1949, revogando, a partir de 1.º de julho do mesmo ano, a isenção de que trata o art. 1.º do citado decreto-lei n.º 471.

Em consequência de atos de cumprimentos dessa lei, a Companhia Siderúrgica Nacional impetrou mandado de segurança, para o fim de continuar a gozar da isenção de impostos estaduais, concedida pela União Federal.

O Tribunal de Justiça do Estado, em acórdão unânime, conforme se vê do relatório, denegou a medida, por não haver direito líquido e certo a amparar, porquanto não se verifica a inconstitucionalidade da lei estadual n.º 481.

Nas eruditas razões do recurso, a recorrente entende ter ficado clara e positivamente demonstrada essa inconstitucionalidade, pelos seguintes motivos: *a*) violação do texto expresso do art. 31 da Constituição federal; *b*) colisão com o disposto no parágrafo único do art. 76 da Constituição do Estado do Rio; *c*) fulminação do princípio assegurado à União de decretar a isenção de impostos regionais, em virtude dos poderes implícitos que lhe são atribuídos, no sistema constitucional vigente, de promulgar as leis necessárias para levar a bom têrmo o exercício dos poderes que lhe competem.

Cumpre-me antes de tudo examinar a natureza e constituição da Sociedade recorrente em confronto com o dispositivo constitucional invocado para lhe assegurar a pretensão.

Dispõe a Constituição de 1946 no art. 31:

"E' vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios":

N.º V, alínea *a*: lançar impôsto sôbre bens, rendas e serviços uns dos outros, sem prejuízo de tributação dos serviços públicos concedidos, observado o disposto no parágrafo único dêste artigo".

Prescreve êste parágrafo único:

"Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo quando estabelecida pelo poder competente, ou quando a União o instituir, em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interêsse comum".

Sabe-se que a noção de serviço público tem dado origem a luminosas dissertações dos doutos, mas a irrefragabilidade da doutrina pode-se consubstanciar nos têrmos em que a colocou um dos melhores autores sôbre o assunto, apoiado em ensinamento de Duguit:

"Le service public est toute entrepise organisée par l'administration en vue de satisfaire un besoin qui est consideré comme essentiel et en peut être

satisfait complement que par l'intervention de l'administration; entrepise que en outre l'administration a montré l'intention d'organiser en service public, en lui conférant des prerrogatives e des sujéctions exorbitantes du droit comum" (Blondeau, *La concession de service public*, pág. 62).

Seria temerário afirmar que a Companhia Siderúrgica Nacional constitua positivamente um serviço público, da ordem dos imprescindíveis à marcha do aparelho administrativo e à satisfação imediata das necessidades coletivas.

E' um tentame patriótico, estimulado e amparado pelo govêrno. Definiu-o bem Pires do Rio, essa figura inolvidável de homem de Estado e economista:

"Como serviço prestado ao país, para base de seu desenvolvimento industrial, êsses decretos, criadores de sociedades particulares, amparados pelo govêrno, revelam a importância dos dois problemas" (*Realidades econômicas do Brasil*, 1945, pág. 155).

Os estatutos da Companhia não induzem a outro entendimento; ao contrário, são elementos marcantes e definitivos na contenda.

Todos os seus capítulos assentam nos moldes de organização das sociedades anônimas. Não há nêles acentuação marcante da ingerência capital do poder público em relação à vida da emprêsa. Apenas o seu presidente (artigo 15) será nomeado ou demitido livremente pelo Presidente da República. No tocante ao capital, o decreto-lei n.º 3.002, de 1941, autorizou o Ministério da Fazenda a subscrever, pelo Tesouro Nacional, a parte necessária à integralização do capital da sociedade. Delineia-se, aqui, a situação descrita na monografia clássica de Jean Bernard Aubert, *L'Etat actionnaire*, e que não chega a emprestar caráter público a tais sociedades.

A Companhia se enquadra entre as sociedades mistas, produto da evolução e de carência de intervenção regular e adequada do Estado no campo econômico.

Essas instituições têm crescido e se ampliado à sombra do amparo do poder público. Já Rolland acentuava há vinte anos que ao lado do direito dos serviços públicos, aparecia um direito ainda rudimentar dessas emprêsas com probabilidades de atingir a grande desenvolvimento (*Précis de droit administratif*, 1928).

Nem sequer no caso em debate está mais em presença da hipótese assinalada por Henry Laufenburger, prof. de economia política na Faculdade de Strasburg, de uma sociedade de economia mista, em que em troca de uma subscrição ou de contribuição *en nature*, o Estado adquire papel importante na gestão (*L'intervention de l'Etat en matiére economique*, 1939, pág. 272).

O decreto-lei n.º 6.016, ainda em vigor, e aplicado frequentemente por êste Tribunal, excluiu expressamente da imunidade fiscal as sociedades de economia mista, de que participe o govêrno, como fêz ressaltar Temístocles Cavalcânti (*A Constituição Federal Comentada*, vol. 1.º, pág. 401).

Carlos Maximiliano professa:

"Na atualidade, em se tratando de concessionários ou de obras ou serviços públicos, a isenção de tributos depende de outorga expressa: dos Estados e municípios concedentes ou contratantes e isto mesmo sòmente quanto a impostos e taxas regionais ou locais; da União por meio de lei especial e abrangendo quaisquer ônus fiscais, porém, não como um favor em si tendo em vista o interêsse geral" (*Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 1.º, n.º 252).

Se não se trata de serviço público concedido e só a êle se refere o art. 31 da Constituição, não ocorreu a violação apregoada pelo recorrente. A isenção outorgada por leis só teria fôrça de obrigar às outras entidades de que se compõe a nossa organização institucional se ela correspondesse ao desempenho de tarefa essencial aos poderes do Estado. O regime constitucional estabeleceu o sistema salutar de reciprocidade de deveres. Êstes, porém, são de-

vidos dentro dos contornos fixados pela lei básica e em matéria de isenção, submetida à interpretação estrita, não podem êles ser ampliados e muito menos subvertidos.

Em atenção ao eminente Dr. Procurador Geral, devo acrescentar, ainda, ao meu voto, algumas considerações. Referiu-se S. Excia. na sua sustentação oral, à jurisprudência dêste Supremo Tribunal. A invocação merece resposta. Os casos citados por S. Excia. não têm, porém, absoluta identidade com o que ora se encontra em discussão. Assim, a ementa relativa ao acórdão proferido no recurso extraordinário n.º 7.982, do Estado do Rio, diz o seguinte:

"Ação cominatória; cumprimento da obrigação; dispensa da contestação da ação. Não cabe recurso extraordinário quando a justiça local, em face da prova, decidiu que tendo o réu cumprido a determinação judicial, desaparecera o interêsse em contestar a ação cominatória".

O acórdão proferido no recurso extraordinário n.º 12.423, de Minas Gerais, diz respeito a "cooperativas de economia popular no regime da Constituição de 1937" e no voto que proferí, como revisor dos embargos, disse o seguinte:

"O decreto federal n.º 22.250, expedido em regime discricionário, e depois revigorado pelo decreto-lei número 581, de 1938, recebeu sempre aplicação, tendo, sobretudo, em vista a sistemática da Constituição de 1937. Na hipótese dos autos, falta base para a incidência legal do impôsto, conforme acentuou o acórdão do douto Tribunal de Minas Gerais, porquanto lei alguma estadual taxa as cooperativas".

Não há, pois, similitude jurídica completa e absoluta entre o caso dos autos e os demais já julgados.

Quanto ao recurso extraordinário número 11.126, do Rio Grande do Sul, de que foi relator o eminente Ministro Orosimbo Nonato, tem êle a seguinte ementa:

"Art. 17 do Código Florestal. Dispositivos constitucionais supervenientes. Florestas e propriedade territorial. Árvores. Art. 725 do Código Civil".

Como acontece sempre com os luminosos pronunciamentos do nobre colega, as partes aí buscam elementos substanciais de defesa do seu ponto de vista. Mas o que resta a ser examinado é a substância do acórdão.

Diz o voto de S. Excia.:

"Mas, *data venia*, o aresto não vulnerou qualquer lei em sua literalidade. Enterreirou o acórdão a questão em lindes próprias; o art. 17, do Código Florestal, que vedara lançamento de tributo sôbre florestas, não tinha e nem podia ter a adversá-lo preceito constitucional, despedido, que foi, aquêle Código pelo poder discricionário, como lhe cabia por fôrça do art. 1.º, do decreto número 19.398, de 11 de novembro de 1930. Inexistia Constituição, quando foi êle promulgado. O que se fazia mister era verificar incompatibilidade entre o dispositivo e as Constituições posteriores. Quanto a de 1934, a inconciliabilidade inexistia, a uma porque o art. 5.º, número XIX, letra *j*, reservou para a União, privativamente, o poder de legislar sôbre florestas, a outra porque o art. 18 das Disposições Transitórias é sabido que aprovou os atos, todos os atos do Govêrno Provisório. Quanto a de 1937, manteve (art. 16, n.º XVI), para a União a faculdade de legislar sôbre florestas e declarou continuar em vigor tôda a legislação combinável com o *novus ordo*, que ela estabeleceu.

O argumento aríete contra a vedação, está em que reconhecia a Constituição caber ao Estado tributar a propriedade territorial. Mas, a proteção das florestas — de interêsse nacional — fêz que fôssem elas consideradas autônomas, perdendo a sua acessoriedade, o que, de resto, como lembra o acórdão, não constitui novidade atrevida, dentro nos próprios quadros do direito".

E' esta a substância do acórdão.

Invocou ainda o Dr. Procurador Geral da República, o acórdão proferido pela Turma, a que tenho a honra de pertencer, no recurso extraordinário número 15.240, em que era recorrente a

Prefeitura de Santos, e recorrida a Cia. Docas de Santos. Consagrou-se a jurisprudência uniforme dêste Tribunal e se havia de respeitar o contrato celebrado entre o poder público e aquela Companhia, que exerce serviços essencialmente públicos, serviço de pôrto, serviço necessàriamente federal.

Por todos êsses motivos, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Sr. Presidente, depois do voto brilhante, erudito, que acaba de proferir o eminente Sr. Ministro Relator, realmente não é fácil desenvolver ou bordar outras considerações que possam aclarar mais os debates desta causa.

Entretanto, Sr. Presidente, devo salientar que tive ocasião de estudar o problema constitucional, ora pôsto em equação, quando foi de um julgamento ocorrido o ano passado, na egrégia Segunda Turma, a respeito do Banco do Brasil S. A.

Como relator que fui do acórdão proferido, procurei demonstrar — e meu voto mereceu a honra de ser adotado pela egrégia Turma — que, de acôrdo com o art. 31, parágrafo único, da Constituição vigente, o que se deduz fundamentalmente é que o princípio a ser observado é o da não isenção tributária. Ressalva-se, entretanto, à União o uso do direito dessa isenção aos seus próprios serviços, e, assim mesmo, em virtude de lei especial que deva ser baixada.

Os serviços públicos concedidos não gozam de tal isenção; sòmente os próprios serviços do interêsse da União, como está expressamente estabelecido no parágrafo único do art. 31 citado.

Ora, Sr. Presidente, êsse acórdão a que aludí, a princípio, foi há poucos dias confirmado em grau de embargos por êste egrégio Tribunal Pleno e é certo que o assunto, amplamente debatido, resultou justamente na aceitação do ponto de vista que estou procurando sustentar. O Banco do Brasil é uma sociedade de economia mista, em que o Govêrno tem co-participação notória; mas, por êste aspecto de sociedade de economia mista é que se tem considerado não ser possível gozar êle das isenções que tem pleiteado, quer em relação a impostos, quer em relação a taxas. Assim ficou há pouco, como disse, examinado e decidido contràriamente à pretensão dêsse Banco.

Na hipótese presente avulta uma circunstância de alta relevância, como bem ressaltou o eminente Sr. Ministro Relator; é que se trata de uma sociedade, de uma emprêsa constituída, em que o Govêrno não tem pròpriamente co-participação na sua vida administrativa e nem tão pouco interêsse nos seus lucros decorrentes da exploração da siderurgia.

Assim, encarado êsse aspecto de fato, que o eminente Sr. Ministro Relator procurou frisar no seu douto voto, parece-me que não há razão de ordem jurídica para se considerar inconstitucional a cobrança dos títulos por parte do Estado-membro. E' preciso ter em vista, acima de tudo, o sistema federativo que domina entre nós, e, dentro dêsse sistema, tem que haver o respeito devido entre as três esferas em que se divide o Poder Público: a federal, a estadual e a municipal. Por isso mesmo é que o legislador constituinte procurou estabelecer, com muita restrição, o direito da União de isentar de impôsto determinados serviços e verificamos, pelo texto constitucional, que só os serviços de seu interêsse, os denominadamente serviços próprios dela, União, é que podem gozar da isenção pretendida.

Com estas pálidas considerações, Senhor Presidente, e reportando-me aos brilhantes e eruditos argumentos aduzidos pelo eminente Sr. Ministro Relator, acompanho S. Excia. para negar provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, nego provimento ao recurso.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Adiado, por ter pedido vista o Sr. Ministro Rocha Lagoa, depois de terem votado os Srs. Ministros Relator, Macedo Ludolf e Afrânio da Costa, que negaram provimento ao recurso.

Deixaram de comparecer os Excelentíssimos Srs. Ministros Lafayette de Andrada e Ribeiro da Costa, que se acham afastados, para terem exercício no Tribunal Eleitoral, sendo substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Afrânio da Costa e Macedo Ludolf.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Nos têrmos do art. 31, da Constituição, é vedado à União, aos Estados e aos Municípios lançar impôsto sôbre bens, rendas e serviços uns dos outros, sem prejuízo da tributação dos serviços públicos concedidos, observado o disposto em seu parágrafo único, segundo o qual aquêles serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo quando estabelecida pelo poder competente ou quando a União a instituir em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interêsse comum.

Sustenta a recorrente, Companhia Siderúrgica Nacional, ser ela concessionária de um serviço público, porquanto assim quis o Govêrno, que, em lei especial, assim determinou, considerando suas atividades, além disso, de interêsse nacional.

No conceito de Otto Mayer, em seu clássico livro *Droit Administratif Allemand*, a concessão de serviço público é substancialmente a outorga de um poder jurídico sôbre uma parcela da administração pública (vol. IV, pág. 172).

Ora, a indústria siderúrgica não pode ser considerada manifestação própria da atividade estatal. Só excepcionalmente, em caso de guerra, poderá ela assumir transitòriamente êsse caráter, para satisfação imediata das necesidades bélicas.

O que foi declarado nos diversos diplomas legais que cuidaram do assunto é que aquela companhia desempenha serviços considerados de utilidade pública, de interêsse nacional.

Daí a modalidade assumida pela recorrente em sua constituição; sociedade por ações, tendo a União Federal como detentora de mais da metade do capital cujo restante pertence a particulares.

Trata-se, pois, de verdadeira sociedade de economia mista, isto é, associação do capital privado com os dinheiros públicos.

O interêsse do Estado em suas atividades se revela na subscrição de parte do capital e na concessão de determinados favores que não podem se afastar da órbita de isenção traçada pelo texto constitucional. Foi o que fêz a União Federal, com tôda justiça, eximindo a Companhia recorrente do pagamento de tributos federais, durante os primórdios de suas atividades, mas determinando cessar tal imunidade, mediante ato do Ministro da Fazenda, logo que a recorrente viesse a distribuir o dividendo mínimo de seis por cento, durante três anos consecutivos.

Não se tratando, assim, de serviço público concedido, não ocorreu a argüida violação do preceito constitucional invocado, incabível sendo, conseqüentemente, a segurança impetrada.

Acompanho, destarte, o brilhante voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, o ato do Govêrno do Estado do Rio se fundou na lei estadual n.º 481, de 6 de junho de 1949, em cujo art. 1.º se revogou, a partir de 1.º de julho de 1949, a isenção que era deferida no art. 1.º do decreto-lei n.º 471, de 23 de abril de 1942. Neste decreto-lei, dera-se execução ao que dispunha o decreto-lei federal n.º 3.002, de 30 de janeiro de 1941, que autorizou a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional. Sendo o ato do Govêrno local fundado em lei, não há para mim lugar para a concessão de mandado de segurança, porque a legalidade do ato exclui a possibilidade de liquidez e certeza do direito ofendido. Não me parece possível, em processo de mandado de segurança, discutir a constitucionalidade da lei, mas, nesta matéria, tenho sido vencido, como o eminente Sr. Ministro Barros Barreto. Sendo assim, resta-me apreciar o mérito da causa.

A êste respeito, estou de acôrdo, inteiramente, com o eminente Sr. Ministro Aníbal Freire. Não há como ver, na espécie, concessão de serviço público para que possa ter aplicação o que dispõe a Constituição, no art. 31, inciso V, letra *a*, e parágrafo único. Esta matéria acaba de ser, de novo, também lùcidamente tratada pelo eminente Sr. Ministro Rocha Lagoa. Não há concessão de serviço público. A emprêsa explora a indústria siderúrgica, que é, sem dúvida, uma modalidade da indústria metalúrgica; aqui não haveria razão para distinguir, como quis, o advogado do Estado, indústria siderúrgica e indústria metalúrgica, como se fôssem gêneros distintos, a siderurgia é espécie de gênero metalúrgico. Mas não há como extrair do preceito do art. 5.º, inciso XV, letra *l*, onde se diz que à União cabe legislar sôbre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, etc., a convicção de que a União possa conferir a quem exerce indústria metalúrgica a isenção do impôsto estadual.

Assim, estou de inteiro acôrdo com o eminente Sr. Ministro Aníbal Freire, que esgotou o assunto, dispensando até estas minhas modestas considerações.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, ficou demonstrado que o caso não é de concessão de serviço público, mas de sociedade de economia mista. O eminente Sr. Ministro Relator demonstrou, luminosamente, que a hipótese não comportava o pedido ora impetrado. E' exato que, a meu ver, pode a União, em casos excepcionais, usar de poderes implícitos e liberar de todos os impostos serviços de interêsse vital do país.

E' teoria entre nós sustentada por Carlos Maximiliano e Gonçalves de Oliveira. Mas esta doutrina não pode vigorar, na espécie. O eminente Sr. Ministro Relator demonstrou que os casos citados pelo recorrente não guardam paridade com o dos autos, em que, de qualquer maneira, não teria o Tribunal local ofendido letra de lei.

Acompanho o voto do eminente relator.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, acompanho o eminente Ministro Relator, com a ressalva feita pelo eminente Ministro Hahnemann Guimarães, quanto à preliminar.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento ao recurso, unânimemente.

Impedido o Sr. Ministro Luís Gallotti.

Deixaram de comparecer os Excelentíssimos Srs. Ministros Lafayette de Andrada e Ribeiro da Costa, que se acham afastados, para terem exercício no Tribunal Eleitoral, sendo substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Afrânio da Costa e Macedo Ludolf.