AUTARQUIAS — EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO — ISENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO CAPITAL DA PETROBRÁS

— As autarquias, a salvo de imposições fiscais, estão, igualmente, isentas da subscrição de empréstimos compulsórios, cujo fundamento é o mesmo do poder tributário.

PARECER

I

1. O Sr. Ministro da Fazenda, com o Aviso n.º 363, de 20 de julho de 1954, enviou a esta Consultoria Geral, com a solicitação de parecer, o expediente em que o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários pleiteia o reconhecimento de que "não se acha sujeito à subscrição compulsória da contribuição para a "Petrobrás", instituída pelo art. 15 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953".

2. Em ofício n.º 107, de 19-4-54, manifestei-me pela isenção, assim argumentando:

"As autarquias são entidades públicas, órgãos da administração descentralizada, cujo patrimônio goza dos privilégios assegurados aos bens públicos em geral. Não podem, portanto, sofrer contribuições sob a forma tributária ou de empréstimos compulsórios."

3. Mas, ouvida a Procuradoria Geral da Fazenda Pública, divergiu, êste órgão de consulta jurídica, daquela tese, ponderando:

"Não há confundir as autarquias com a União, os Estados e Municípios. Elas, que possuem personalidade e patrimônio próprios, só se beneficiam da isenção de contribuições sob a forma tributária ou de empréstimo compulsório, quando autorizada, de maneira expressa e irretorquível, em lei. Caso contrário, não escapam à incidência, mesmo porque a norma de caráter excepcional não comporta aplicação extensiva ou analógica, mas abrange, estritamente, as hipóteses que menciona. Em decorrência, se o diploma instituidor da precitada sociedade de economia mista silenciou a respeito, possível não é reconhecer o pretendido pela instituição de previdência social."

4. A Diretoria Geral, em informação prestada no processo, lembrou que, admitida a natureza fiscal da contribuição em causa, a imunidade tributária, reconhecida na Constituição (art. 31, V, *a*), a ela se estenderia. Caso contrário, outra seria a conclusão.

5. Ante a divergência de opiniões, sugeriu nova audiência desta Consultoria Geral, com o que concordou o Sr. Ministro, antes de decidir.

II

6. A contribuição devida pelos proprietários de automóveis, pela forma prevista no art. 15 da Lei n.º 2.004, de 3-10-53, foi definida no exaustivo parecer que o Deputado Antônio Balbino emitiu, a propósito, quando membro da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados (*Diário do Congresso Nacional* de 16-4-52, pág. 2.853), como um "empréstimo compulsório", semelhante ao que a União vem cobrando como adicional ao impôsto de renda. Em

verdade, o certificado de pagamento da contribuição deverá ser trocado por ações ou obrigações da "Petrobrás", mas a União responde solidàriamente pelo reembôlso de seu valor nominal.

7. Os empréstimos compulsórios, apesar de suas peculiaridades, têm características de um empréstimo e de um impôsto, recorda C. J. Assis Ribeiro, em obra recente (*Análise Jurídica do Crédito Público*, 1954, págs. 73-74) invocando a lição de Louis Trotabas. (*Précis de Science et Legislation Financières*, pág. 365).

Henry Laufenburger observa que o empréstimo forçado opera pràticamente como um impôsto (*Finances Comparés*, 1947, pág. 31; *L'intervention de l'Etat en Matière Économique*, 1939, págs. 306-308).

Benevenuto Griziotti ensina que o empréstimo compulsório se aproxima do impôsto pelo caráter jurídico da coação (*Princípios de Ciência de las Finanças*, 1949, ed. argentina, pág. 439).

Gaston Jèze, entretanto, prefere ver no empréstimo forçado requisição de dinheiro, mediante indenização, que se aproxima da emissão de papel moeda (*Cours de Science des Finances*, 6.ª ed., 1922, págs. 468-469).

8. Mas o fundamento jurídico, geralmente aceito, do empréstimo compulsório, é o poder tributário do Estado. É com base neste que a fortuna particular é posta, temporàriamente, à disposição do erário, para satisfazer necessidades de ordem pública (Dídimo da Veiga, *Ensaio de Ciência das Finanças e de Economia Política*, 1927, págs. 311-313; Alberto Deodato, *Manual de Ciência das Finanças*, 1952, pág. 261).

9. Ainda que outra concepção fôsse admitida o empréstimo só poderia atingir bens livres, isto é, ao alcance do poder tributário da União e jamais os de entidades como os Estados e os Municípios, cujos bens, rendas e serviços são intangíveis, por fôrça de preceito constitucional.

III

10. A imunidade conferida aos Estados e Municípios (Constituição, art. 31, V, *a*) se estende às autarquias, como ficou explícito no Decreto-lei 6.016, de 22-11-43. No excelente relatório que serviu de base à expedição do referido decreto-lei se encontra ampla fundamentação doutrinária no sentido da identificação dos bens, rendas e serviços dos entes autárquicos, com os do próprio Estado:

"A doutrina não agasalha, todavia, nenhuma hesitação a respeito, entendendo que a descentralização administrativa ou a atribuição de personalidade a um ente público constitui uma forma ou modalidade de organização, que altera a natureza eminentemente estatal dêsses órgãos."

.....

"Em face dos ensinamentos expendidos, não há, pois, contestar que os bens, rendas e serviços do ente autárquico são bens, rendas ou serviços do próprio Estado, gozando, portanto, da garantia outorgada pelo art. 32, letra *c* da Constituição." (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, págs. 908-923).

No mesmo sentido é a orientação jurisprudencial quanto aos impostos (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 231, ac. do Supremo Tribunal Federal; idem, vol. 16, pág. 144, ac. do T. J. de São Paulo; idem, vol. 20, pág. 99, ac. do T. J. do Ceará).

Na esfera administrativa são reiteradas as decisões do 1.º Conselho de Contribuintes, favoráveis à isenção, proferidas recentemente (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 16, pág. 216; vol. 31, pág. 442; vol. 33, pág. 413 e 414; vol. 35, págs. 434 e 435, 436 e 438).

IV

11. A salvo de imposições fiscais, as autarquias estão, igualmente, isentas da subscrição de empréstimos compulsórios, cujo fundamento é o mesmo poder tributário.

12. Reportando-me ao que disse anteriormente, opino pelo reconhecimento

da isenção pleiteada pelo I.A.P.I., que é uma autarquia federal.

É o que me parece. S. M. J.

Rio de Janeiro, 17 de agôsto de 1954. — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Geral da República.