IMPÔSTO DE SÊLO — ISENÇÃO — AUTARQUIAS

— Não gozam de isenção tributária os contratos de autarquias.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal *versus* Luís Laudísio
Mandado de segurança n.º 3.170 (agravo) — Relator: Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição em mandado de segurança n.º 3.170, de São Paulo, em que é recorrente o Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional, *ex-officio*, agravante União Federal; agravado Luís Laudísio e autoridade requerida o Diretor da Recebedoria Federal em São Paulo:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno, por maioria de votos, dar provimento para cassar a segurança, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 28 de junho de 1954. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. — *Henrique D'Ávila*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — A espécie *sub-judice* foi assim exposta e dirimida pelo MM. Julgador *a quo*, de fls. 43-46:

"Luís Laudísio impetra o presente mandado de segurança contra o Diretor da Recebedoria Federal de São Paulo, que ilegalmente lhe exige o pagamento do impôsto de sêlo federal relativo a um contrato de mútuo com garantia hipotecária firmado entre o impetrante e a Caixa Econômica do Estado de São Paulo. Entende o impetrante estar amparado pelo art. 15, § 5.º, da Constituição federal, que estabelece larga isenção tributária a todos os atos ou instrumentos em que forem partes entidades de direito público (quais as autarquias, *v. g.*), extensiva ao próprio particular, quando parte contratante. Sendo a Caixa Econômica entidade autárquica, estava *ope legis* isento de tributação fiscal o contrato sôbre o qual ora pretende a autoridade administrativa cobrar impôsto de sêlo federal. O processo mereceu regular tramitação, com sustação liminar do ato impugnado. A fls. 34 prestou a autoridade apon-

tada como coatora informações a respeito do alegado, em as quais sustenta a liceidade de seu ato. Segundo ela, a imunidade fiscal prevista no art. 15, § 5.º, da Constituição federal, só tem lugar quando forem partes a União, os Estados ou Municípios entre si. O texto constitucional deve merecer interpretação restrita, não sendo de se estender o benefício a contratantes particulares ou entidades autárquicas, que nêle foram compreendidos. O Dr. Procurador da República acompanhou as informações, pedindo a denegação da segurança. Decidindo: O art. 15 da Constituição federal, em seu parágrafo quinto, assegura imunidade tributária a todos os atos ou instrumentos em que forem parte a União, os Estados ou Municípios. Essa isenção fiscal se estende, também, ao particular, quando participante de ato jurídico com qualquer das entidades de direito público. Assim entendem Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Federal*, 1946, I-302); Temístocles Cavalcânti (*Comentários à Constituição Federal de* 1946, I-298). Diz êste último: "A amplitude do texto cobre não sòmente o impôsto devido pela autoridade pública, mas, também, pelos particulares quando por êstes devido o impôsto, desde que tais instrumentos sejam concluídos com a União, Estados ou Municípios". Pouco importa — como no caso *sub-examine*, seja o ato jurídico concluído com autarquia. Dotadas embora de individualidade própria, não deixam as autarquias de ser sujeitos de direito público, como extensão da própria autoridade do Estado. São órgãos descentralizados do Poder Público, para atender aos múltiplos reclamos da atividade estatal. Êste é o ensinamento tradicional de Bielsa(*Derecho Administrativo*, II-223) para quem a entidade autárquica é considerada como um dos órgãos do Estado, porque seu fim é a realização dos próprios interêsses estatais. Como reconhece Bruniatti, toma a Administração central (Estado) uma parte de suas atribuições para confiar seu exercício a autoridades distintas, que são as autarquias. Por via delas realiza o Estado administração indireta na gestão de seus próprios interêsses. Por essa razão mesma é que Bielsa, em sua obra citada, termina por afirmar que as isenções ou privilégios por lei atribuídos às entidades de direito público se estendem, também, às autarquias, que fazem parte, como órgãos descentralizados, da Administração pública. Implìcitamente, pois, se encontra no texto constitucional pátrio (art. 15, § 5.º) a imunidade fiscal das autarquias. Exigir-se dêle essa outorga expressa seria superfetação, o que não seria recomendável à boa feitura de uma norma legislativa. Antes, o que é de se concluir é que para se lhes recusar o benefício fiscal haveria necessidade de disposição especial, que inexiste. Sôbre a extensibilidade às autarquias da imunidade fiscal há, ainda, um argumento de ordem legal irrecusável. Essa imunidade era prevista na Carta de 1937, em seu art. 32, letra *c*, compreendendo a União, Estados e Municípios. Para quebrar, de vez, possíveis dúvidas quanto à sua extensão às autarquias, o Decreto-lei n.º 6.016, de 22-11-43, expressamente lhes conferiu a isenção tributária (art. 1.º). Êsse decreto legislativo ainda se encontra vigente, já que não foi por outra lei expressamente revogado, nem entra em testilha com o novo texto constitucional, de modo a se ver fulminado por tácita ab-rogação. Concedo, pelos motivos expostos, a segurança impetrada por Luís Laudísio. Custas na forma da lei. Recorro de ofício, sem efeito suspensivo, para o egrégio Tribunal Federal de Recursos. P. Int. e comunique-se".

Dessa decisão recorreu de ofício, como lhe cumpria, seu ilustrado prolator; e, a União Federal, por seu turno, agravou tempestivamente, arrazoando a fôlhas 49. O recurso foi contraminutado (fls. 53-55) e, nesta Superior Instância, a douta Subprocuradoria Geral da República (fls. 59) pronuncia-se pelo provimento de ambos os apelos.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila (Relator) — Dou provimento a ambos os recursos, para cassar a segurança. O § 5.º, inciso VI, do art. 15 da Constituição federal alude, tão-sòmente, à União, aos Estados e Municípios, para isentar do impôsto do sêlo os que com essas entidades contratem.

Está em causa, como ouviu o Tribunal, uma autarquia, que tem personalidade própria e distinta da de qualquer uma daquelas entidades públicas. E, como é sabido, as leis que concedem isenção têm que ser interpretadas restritivamente. Não é lícito, portanto, estender a franquia aos que contratam com outras pessoas jurídicas de direito público que não a Uuião, os Estados ou Municípios. A hipótese rege-se pela regra contida no art. 2.º, § 3.º, do Decreto-lei n.º 4.655, que estabelece que, quando uma das partes contratantes gozar de isenção tributária, o impôsto recairá sôbre a outra.

Ante o exposto, não enxergo qualquer direito, muito menos líquido e certo, na pretensão do impetrante, capaz de ensejar a segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após o voto do Sr. Ministro Relator, dando provimento, pediu vista o Sr. Ministro Elmano Cruz, aguardando os Senhores Ministros Mourão Russel, Aguiar Dias e Macedo Ludolf. Não tomaram parte no julgamento, os Srs. Ministros Djalma da Cunha Melo, João José de Queirós e Afrânio Antônio da Costa. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos Filho.

VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — O Tribunal deve estar lembrado de que, na ocasião em que pedi vista de processo análogo, declarei que tinha voto nos dois sentidos: pró impetrante e contra impetrante. A hipótese é esta: cidadão contratou com autarquia estadual e quer forrar-se ao pagamento do impôsto de sêlo. O Juiz deu pela isenção reportando-se à decisão anterior do titular da Vara em dois casos, um dos quais se encontra por certidão nos autos. Realmente, já votei nos dois sentidos, menos ou mais esclarecido pelo relatório, ou menos atento à circunstância de tratar-se de autarquia que contratava com particular.

Valeu-me o pedido de vista porquanto, remontando aos estudos da elaboração constitucional, cheguei à conclusão de que me enfileirava à corrente errada quando concedera a isenção a autarquias, porque, por ocasião da elaboração da Constituição, havia um artigo que abrangia, também, as autarquias e o Senador Ferreira de Sousa apresentou emenda na qual justificou, mais do que longamente, vivamente, seu ponto de vista, mostrando que, se fôssemos excluir as autarquias da tributação, dentro em pouco, ninguém pagaria impôsto de sêlo, porque, com a tendência que cada vez se alarga, todos nós, dentro em pouco, estaríamos transacionando por intermédio das autarquias e ninguém mais pagaria sêlo. Essa emenda foi aceita sem debate. O fato é que a expressão foi suprimida do texto. Para mim, tanto basta a justificar a cobrança do sêlo em se tratando das autarquias.

Dou provimento ao recurso para cassar a segurança, por entender que o impetrante está sujeito ao impôsto do sêlo-papel.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Senhor Presidente, já proferi dois ou três votos no sentido da debatida imunidade. Diz o art. 15, VI, § 5.º, da Constituição federal:

"Compete à União decretar impostos sôbre:

.....

VI — Negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal.

.....

§ 5.º 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".

Em face do citado § 5.º, o legislador entendeu de considerar imunes de pagamento fiscal todos os atos jurídicos ou seus instrumentos, quando parte a União, Estados ou Municípios. Entendo que autarquia federal, constituindo, como constitui, incontestàvelmente, serviço público descentralizado, a presunção que se impõe é a de que ela sempre age no interêsse da coletividade e, portanto, quando contrata, está fazendo as vêzes da União, como no caso configurado, dando-se o mesmo em relação ao Estado e Município.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — V. Excia. me permite? A questão tem que ser encarada nesse aspecto. Trata-se de imunidade tributária e as leis que concedem isenção têm que ser interpretadas restritivamente. O texto constitucional alude, apenas, à União, Estados e Municípios. Ora, as autarquias têm personalidade inteiramente distinta, não se confundem com a União, Estados e Municípios.

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Estamos diante de uma realidade palpável, irrecusável, de que as autarquias são serviços públicos descentralizados. A criação delas visou a essa descentralização por necessidade ou conveniência do próprio Estado. De modo que é preciso, na prática, conciliar essa situação com o sentido do texto. As autarquias se confundem com a própria União, com os Estados e com os Municípios, desde que elas sejam criadas no âmbito de um dêsses Poderes. E' a exegese que tenho procurado dar, porque, ao revés, estaremos gravando o interêsse da coletividade que também reside, não há negar, no exercício da autoridade das autarquias.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Com essa interpretação chegaremos à situação apontada pelo Ministro Elmano Cruz, de privar a União da arrecadação do impôsto de sêlo.

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Mas não é assim com êsse extremo a que se alude, de modo a suprimir a própria renda proveniente do impôsto de sêlo. Ainda, há poucos dias, êste Tribunal, contra meu voto, já aí em outro tema de maior significação, muito aproximado do problema que estamos enfrentando agora, entendeu que as Caixas Econômicas estão isentas de impostos locais, sejam estaduais ou municipais (*sic*).

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Mas, com relação a seus serviços.

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — E' um entendimento respeitável, mas que envolveu muito mais gravidade em relação ao que estou procurando sustentar no referente a impôsto de sêlo, em se tratando de contrato com autarquia federal. No julgamento anterior, enfim, restringiu-se à esfera de ação a cargo de Estados e Municípios que, afinal, não estão absolutamente sujeitos à União na parte tributária, porque cada um tem a sua competência própria.

Diante do exposto, meu voto é pelo não provimento do agravo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Elmano Cruz e João José de Queirós, dando provimento, e Macedo Ludolf, Djalma da Cunha Melo e Aguiar Dias, negando, foi sustado o julgamento por falta de *quorum*. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Elmano Cruz, João José de Queirós e Alfredo Bernardes, dando provimento, e Macedo Ludolf, Djalma da Cunha Melo e Aguiar Dias, negando,

pediu vista o Sr. Ministro Mourão Russel. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Cunha Vasconcelos Filho.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel — Pelos fundamentos do voto por mim proferido no agravo em mandado de segurança n.º 2.763, dou provimento ao agravo de acôrdo com o Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Prosseguindo-se no julgamento, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Macedo Ludolf, Djalma da Cunha Melo e Aguiar Dias, deu-se provimento para cassar a segurança. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos Filho.