IMUNIDADE TRIBUTÁRIA — AUTARQUIAS

— As autarquias federais não podem ser tributadas pelos municípios.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

I. A. P. C. *versus* Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre
Apelação cível n.º 10.911 — Relator: Sr. Ministro
AGUIAR DIAS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 10.911, do Rio Grande do Sul, apelante IAPC e apelado Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre.

Acorda, por maioria, a 2.ª Turma julgadora do Tribunal Federal de Recursos dar provimento, em parte, conforme consta das notas taquigráficas anexas, as quais, com o relatório, ficam fazendo parte integrante dêste julgado, apurado nos têrmos de fls. 111. Custas *ex lege*.

Tribunal Federal de Recursos, Distrito Federal, 20 de maio de 1959 (data do julgamento). — *Djalma da Cunha Melo*, Presidente. — *Aguiar Dias*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aguiar Dias — A sentença de 1.ª instância, prolatada

pelo douto Juiz Júlio Martins Pôrto, de Pôrto Alegre, assim decidiu a hipótese dos autos: (fls. 44-48).

"O que devidamente examinado o assunto, passo a decidir.

A matéria a decidir-se, nestes autos já assim escrevemos em idêntico litígio entre partes a Prefeitura Municipal e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, é puramente de direito, vale dizer se o Decreto-lei n.º 6.616, de 22 de novembro de 1943, interpretativo do art. 32 da Constituição de 1937, e que estabeleceu a isenção tributária às autarquias, deve prevalecer ou não, face à Constituição federal de 1946.

Dispõe aquêle decreto-lei em seu art. 1.º:

"A imunidade tributária a que se refere o art. 32, letra *c*, da Constituição, compreende não só os órgãos centralizados da União, Estados e Municípios, como as suas autarquias, e alcança os bens, rendas e serviços de uns e outros".

Compreende-se que no regime da Constituição de 1957, um simples decreto-lei pudesse interpretar suas disposições, porque emanados do mesmo poder.

Estudando o assunto, Temístocles Cavalcânti, assim se pronuncia:

"Quanto ao caso especial das autarquias, entendem uns que admitida a imunidade fiscal das entidades públicas maiores, como a União, Estados, e Municípios, implícita se encontra também a imunidade dos órgãos descentralizados, embora êstes tenham personalidade jurídica, e, portanto, patrimônio próprio, mas que se confundem com os do próprio Estado, dada a natureza jurídica, de direito público, das entidades autárquicas.

Entendem outros, porém, que os serviços é que são públicos, mas que a personalidade jurídica desagregou o patrimônio dos órgãos descentralizados, que, assim, têm individualidade própria".

E mais adiante:

.....

"Mas, excluída esta última, procura-se na lei ordinária uma solução para conciliar os interêsses em jôgo: temos, então, o outro tema: em matéria de isenção, pode a União isentar as autarquias federais de impostos estaduais e municipais, ou a competência de isentar estará subordinada ao poder de tributar?"

Depois de passar em revista o dissídio que lavrou tanto na doutrina, como na jurisprudência dos Tribunais federais, conclui assim, Temístocles:

"Opinamos, entretanto, pela impossibilidade de qualquer das entidades públicas isentar de impostos, além da sua capacidade impositiva, constitucionalmente assegurada.

O poder de isentar pressupõe o poder de tributar. Êste é um princípio que não nos parece suscetível de contestação, a não ser sob o atual regime de transição, quando se verifica uma absorção dos podêres dos Estados e dos Municípios, pela União. Não seria, entretanto, tolerável dentro do mecanismo federal, mesmo aquêle consagrado na Constituição de 1937" (*Constituição Federal Comentada*, vol. I, 299).

Aliás, voltando-se ao Decreto-lei n.º 6.016, vê-se que já o Tribunal Federal de Recursos, considerou-o como revogado, no acórdão que se vê por cópia, a fls. 19:

"Desde o advento da Constituição federal de 1946, entrou em desuso ou foi tirado de curso o Decreto-lei n.º 6.016, de 21 de novembro de 1943.

O poder de isentar de tributos é privativo e inerente a entidade de direito público que dispõe da faculdade de impor e exigi-los", conforme consta da ementa do referido acórdão, tendo o Relator Ministro Henrique D'Ávila, assim se externado:

"... o Decreto-lei n.º 6.016 não mais vigora, foi tirado de curso, com o advento da Constituição de 1946, por isso que não é possível admitir-se possa a União Federal aliviar de impostos estaduais ou municipais, os Institutos de Previdência; dado que, só pode isentar,

o Poder que tem capacidade para tributar. Ora, se o tributo em causa não é da alçada da União Federal, é evidente que não pode ela sôbre êle dispor" (fls. 16) — apelação cível n.º 7.719, julgamento de 30-11-56.

A alegação do contestante de que recentemente, leis federais, as de ns. 1.061, de 7 de fevereiro de 1950, e 2.089, de 4 de fevereiro de 1953, ainda se referiram ao Decreto-lei n.º 6.016, para elevar-lhes o limite de financiamento de prédios residenciais para seus associados, não é suficiente, a meu ver, para fazer convalecer um dispositivo de lei que, com o advento da Constituição de 1946, entrou em desuso, "não mais vigora, ou foi tirado de curso".

E não pode, em primeiro lugar, porque não é o Congresso Nacional o intérprete das leis, para julgar ou não de sua inconstitucionalidade, tarefa que no regime atual, é privativa do Judiciário; e, em segundo lugar, porque as leis em causa, apenas se referiram aos limites de financiamento para alterá-los, sem se referirem ao conteúdo do decreto-lei em causa que estabelecia uma isenção tributária. Não resta dúvida que é uma técnica má de elaboração legislativa, a de se referir apenas a um aspecto de uma lei, mas o espírito que se deduz das referidas leis federais (1.061, e 2.089) não pode ser outro, senão vejamos:

A Lei n.º 2.089, assim dispõe:

"Art. 1.º É alterado para trezentos e cinqüenta mil cruzeiros (Cr$ 350.000,00) o limite máximo do valor do imóvel destinado à residência própria a que refere o art. 3.º, § 2.º, do Decreto-lei n.º 6.016, de novembro de 1943, modificado pela Lei n.º 1.061, de 7 de fevereiro de 1950".

Portanto, não só a lei em causa foi modificativa, ùnicamente do limite máximo, estabelecido no decreto-lei, como também já a anterior Lei n.º 1.061, assim dispõe. São ambas leis, modificativas, de apenas um limite fixado pelo decreto-lei em causa, e sofrerão, posteriormente, sucessivas modificações, tendo em vista o ciclo inflacionário que estamos vivendo.

Mas não quer dizer com isso, que o dispositivo do art. 3.º, § 2.º, do Decreto-lei n.º 6.016, tenha com isso sido revigorado. Não.

Êsse dispositivo foi pôsto à margem, e sòmente um dispositivo de lei expressa poderá revigorá-lo, se com isso não fôr ferido o princípio constitucional, que lhe é adverso.

A propósito de Caixas Econômicas Federais, mais se tem debatido o assunto nos tribunais, mas a orientação do Tribunal Federal de Recursos lhe é contrária, como se pode ver do acórdão publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 47-34, bem como à pág. 162, do mesmo volume, que assim está redigido:

"Os favores fiscais concedidos no texto constitucional à União, aos Estados e Municípios não beneficiam as autarquias" (Interpretação do art. 15, V, da Constituição federal).

À certa altura do seu voto, escreve o Relator:

"Por outro lado, as autarquias foram deliberadamente excluídas do âmbito da concessão. Ingentes esforços se fizeram no Congresso Constituinte para alargar àquelas entidades a prodigalidade, mas a reação foi imediata e as respectivas emendas foram derrubadas. Duplo motivo a infirmar a concessão demandada" (pág. 162, volume citado).

Como se vê, o Tribunal Federal de Recursos não admite a equiparação das autarquias federais à União, com o fim de se beneficiarem com a imunidade de tributos, constantes da Constituição.

Estudando a imunidade tributária, em relação aos Estados e Municípios, Aliomar Baleeiro coloca a questão no seguinte ponto:

"Mas como se colocará o problema dentro da estrutura de 1946, que restringe a isenção dos serviços públicos aos municípios, assegurando-a nos têrmos expressos do art. 28, II, *b*, no que se relaciona com a decretação e arre-

cadação dos tributos de sua competência?

Parece-nos que se há-de reconhecer como poder implícito da União o de recorrer a todos os meios eficazes para a realização de seus fins, que abraçam e confundem-se com os interêsses peculiares dos Estados e Municípios.

Os impostos podem comprometer fundamente êsses fins, de sorte que a isenção por lei federal, como meio de resguardá-los, torna-se imperativo de necessidade. Ora, êsses podêres implícitos, no sentido hamiltoniano, conciliam-se perfeitamente com a supremacia da norma geral de direito financeiro, da competência legislativa da União (Constituição, art. 5, XV, letra *b*).

Mas, evidentemente, o exercício dêsses podêres é restritíssimo àqueles casos em que o impôsto revela, pela análise econômica dos seus efeitos, à luz da Ciência das Finanças, antagonismo com o fim que a União deseja e deve constitucionalmente, defender e preservar.

Do mesmo modo, agirá o Estado, no exercício da competência do art. 5.º quanto às normas gerais de direito financeiro acaso aplicáveis no Município" (*Limitação Constitucional ao Poder de Tributar*, pág. 107).

E em outro passo de sua obra:

"Tomemos o exemplo corriqueiro de Instituto de Aposentadoria e Pensões que, como particulares, constroem casas para alugar ou vender.

Nada existe de governamental ou de serviço público nesse negócio, que é tradicionalmente privado. Se a autarquia aluga ou promete a venda concedendo desde logo a posse ao futuro comprador não há por que beneficiar a êste com imunidade que a Constituição instituiu no instituto no interêsse de resguardar a aparelhagem dos serviços públicos.

Vigorará, entretanto, a imunidade em tudo quanto fôr de caráter instrumental ou funcional da autarquia, isto é, dos bens, rendas e serviços públicos ou atividades de competência específica do govêrno que o instituiu para previdência social ou outro fim público. Os edifícios da direção e agências, os hospitais, ambulatórios, ambulâncias, etc., desde que utilizados exclusivamente na assistência dos indivíduos para os quais foi criado o serviço público, estão imunes" (op. cit., pág. 93).

Portanto, a conclusão a que se chega é a seguinte:

"A imunidade tributária instituída pela Constituição federal de 1946, em seu art. 31, V, letra *a*, não se estende às autarquias, mas apenas à União, Estados e Municípios; a isenção tributária prevista pelo Decreto-lei n.º 6.016, de 1943, encontra-se revogada, sendo, o princípio corrente, que resulta da sistemática da Constituição de 1946, que instituiu a participação dos tributos entre a União, os Estados e os Municípios, eis que só pode isentar o poder que pode tributar.

Se a Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre não isentou dos impostos municipais, principalmente do predial, como é o caso, os bens das autarquias, não pode prevalecer a isenção federal, a respeito, mesmo porque anterior à Constituição federal de 1946.

Aliás, a jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos vem acolhendo essa orientação, em vários casos da Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre, em que ela vem contendendo com os diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Isto pôsto e tendo em vista o mais que dos autos consta, julgo procedente a ação intentada para condenar o Instituto réu, nos têrmos do pedido de fls, a satisfazer à Prefeitura Municipal a importância de um milhão novecentos e vinte e quatro mil cento e cinqüenta e sete cruzeiros e cinqüenta centavos (Cr$ 1.924.157,50), correspondente a impôsto predial e territorial e serviço de instalações domiciliares, mais juros moratórios a serem oportunamente calculados, e custas do presente feito.

Designado o dia 2 de maio, às 14 horas para a audiência de publicação da presente sentença, intimadas as partes. Reg. P.

Deixo de recorrer do ofício, porque não cabe tal recurso das decisões contrárias às autarquias" (acórdão do Tribunal Federal de Recursos, *Revista Forense*, vol. 121; 437; 127, 435).

Apelou o Instituto, a fls. 50, contra-arrazoando a autora a fls. 67.

A Subprocuradoria-Geral opina pela reforma da sentença.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aguiar Dias (Relator) — De acôrdo com o ponto-de-vista sempre manifestado, aqui, por V. Excia. e por mim, dou provimento ao recurso do Instituto, para julgar procedente a ação, mas apenas, em parte, isto é, em relação às taxas remuneratórias. No mais, a tributação, a meu ver, é inconstitucional e, quando não se admita a tese que esposamos, de que é inconstitucional a tributação, tem-se que atender a isenção tributária decretada para as autarquias federais. Não é lícito que, diante dessa isenção, as entidades menores tributam as autarquias federais. Quando não fôsse, pois, pelos fundamentos de que as autarquias são meros desmembramentos da entidade maior, seria pela isenção decretada em favor dessas autarquias.

Assim, Sr. Presidente, dou provimento, em parte, para ter como devidas, apenas, as taxas remuneratórias.

VOTO (VENCIDO EM PARTE)

O Sr. Ministro Godói Ilha — De conformidade com os meus pronunciamentos anteriores, mantenho a decisão. Entendo que se abusa excessivamente da concessão dessas isenções em detrimento dos interêsses dos Municípios, pondo até em choque a determinação constitucional de autonomia dos Municípios, que reside, principalmente, na sua capacide financeira.

DECISÃO

Como consta da ata e das notas taquigráficas, a decisão foi a seguinte:

Por maioria de votos, a Turma deu provimento, em parte, vencido o Sr. Ministro Godói Ilha, que mantinha a sentença. O Sr. Ministro Revisor acompanhou o Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.