IMPÔSTO — EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

— O empréstimo compulsório não se confude com o tributo e dispensa a autorização orçamentária para a sua cobrança.

— Interpretação do art. 141 § 34 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Alberto Ferreira S. A. Comissária e Exportadora e outros *versus* Estado do Paraná Recurso em mandado de segurança n.º 11.671 — Relator: Sr. Ministro EVANDRO LINS E SILVA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por *maioria* de votos, negar provimento ao recurso.

Brasília, 23 de março de 1964. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Presidente. — *Evandro Lins e Silva,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva — As recorrentes ingressaram com um pedido de segurança ao Egrégio Tribu-

nal de Justiça do Paraná atacando a cobrança de um adicional ao impôsto de vendas e consignações, previsto a título de empréstimo compulsório pela Lei nº 4.529, de 12 de janeiro de 1962.

Dita lei instituiu o Fundo de Desenvolvimento Econômico, cujos recursos são aplicados na produção e distribuição de energia elétrica, em investimentos do Estado do Paraná, e no desenvolvimento industrial e agrícola do Estado, de uma maneira geral. Instituiu igualmente a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), incumbida da administração do citado Fundo.

Para a constituição dêste último, previu a mesma lei, em seu art. 2º, um empréstimo compulsório nos seguintes têrmos:

Art. 2º "O impôsto sôbre vendas, consignações e transações fica acrescido de um adicional restituível (empréstimo compulsório), equivalente ao valor de 1% sôbre as vendas, consignações e transações, durante 5 (cinco) anos, contados da vigência desta lei".

Na fundamentação de seu pedido, alegam as impetrantes uma série de fatos considerados como infringentes da Constituição.

Afirmam em primeiro lugar que a Constituição federal apenas permite aos Estados-membros a cobrança de impostos e não de empréstimos compulsórios.

Assinalam ao depois que o empréstimo criado pela Lei nº 4.529 vem sendo cobrado sem prévia autorização orçamentária, desobedecendo assim ao princípio constitucional do art. 141, § 34.

Alegam a seguir que tal operação contraria dispositivos do Código Civil e do Código de Processo Civil, invadindo destarte a competência legislativa da União.

Aduzem em seguida que a Lei número 4.529 infringe o princípio constitucional da isonomia, criando distinções entre brasileiros.

Afirmam ainda que tal diploma legal consubstancia uma indébita intervenção no domínio econômico, intervenção que a Constituição federal apenas permite à União.

Alegam mais que o Estado do Paraná pretende cobrar tal empréstimo por ocasião da arrecadação de taxa já declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

E afirmam afinal que a cobrança dêste empréstimo compulsório vem contrariar os têrmos do Decreto-Lei nº 915, de 1-12-38, que obriga o vendedor ou consignante a declarar nas duplicatas, faturas e outros documentos de venda ou consignação haver sido o impôsto pago no Estado de origem, juntando os documentos comprobatórios.

Informando no feito, o Sr. Secretário da Fazenda do Estado alegou preliminarmente o insuficiente pagamento da taxa judiciária, a necessidade de a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR) vir a integrar o contraditório, e ainda o não cabimento do mandado de segurança na espécie, por se atacar a lei em tese.

No mérito, procurou o informante rebater as razões das impetrantes.

Lembrou assim que se a Constituição não previu expressamente a instituição pelo Estado de empréstimos compulsórios, também não a proibiu expressamente; e segundo o princípio geral do art. 18, § 1º, aos Estados competem todos os podêres que implícita ou explicitamente não lhe sejam vedados.

Frisou, além disso, que o empréstimo compulsório controvertido não tem a natureza jurídica de tributo, não se lhe aplicando destarte o dispositivo do artigo 141, § 34 da Constituição federal. Assinalou ainda, quanto a êste ponto, que o produto da cobrança de tal empréstimo não poderia de qualquer forma ser contabilizado no orçamento do Es-

tado, pôsto que êle não faz parte da receita pública, mas se destina à constituição do Fundo de Desenvolvimento, administrado por uma sociedade de economia mista de natureza autárquica e dotada, por conseguinte, de personalidade jurídica própria. Nem se poderia classificar tal ingresso como suprimento de fundos, mas sim como operação extraordinária, de acôrdo com a técnica de contabilidade pública.

Pelo acórdão de fls. 83-86, o Egrégio Tribunal de Justiça decidiu, por unanimidade de votos, denegar a segurança impetrada, considerando constitucional a cobrança do empréstimo compulsório.

Recorreram as partes vencidas, aduzindo novos argumentos para o seu pedido. Alegaram assim que o fato de o empréstimo compulsório tomar a forma de um adicional significaria ter êle a mesma natureza do impôsto-base sôbre o qual é calculado.

Procuraram demonstrar que a CODEPAR não é uma autarquia, mas sim uma simples sociedade de economia mista, que se regere pelas leis comerciais. E assinalaram, consoante esta qualificação, uma série de fatos que caracterizariam ofensa às disposições do Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de novembro de 1940, que regere as sociedades por ações.

Contra-arrazoando o recurso, o Estado do Paraná além de insistir nas razões já apresentadas perante o Tribunal de Justiça, assinalou que o sujeito passivo da obrigação de empréstimo perante o Estado é o comprador ou consumidor, e não o vendedor ou produtor, sendo êstes últimos meros agentes arrecadadores, e como tal partes ilegítimas não sòmente para reclamar contra a cobrança, como para pleitear a devolução do empréstimo.

Pelo parecer de fls. 123-124, a douta Procuradoria-Geral opinou pelo não provimento do recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Na determinação da natureza jurídica do empréstimo compulsório questão central de todo o debate acêrca de sua constitucionalidade — é necessário conduzir o raciocínio, de modo a estabelecer a distinção conceitual que deve ser feita:

a) entre essa instituição e o contrato de mútuo do direito privado; e

b) entre essa figura e o tributo, que depende de previsão orçamentária.

Em primeiro lugar, cumpre verificar em que ramo do Direito se enquadra a operação de empréstimo compulsório determinada pela lei. Essa indagação preliminar não é ociosa, porque a determinação da índole de uma instituição jurídica comanda, implícita ou explicitamente, a sua interpretação, por parte do Poder Judiciário.

A denominação de *empréstimo* utilizada pelo legislador vem conduzindo certos autores e magistrados a interpretar a operação segundo os princípios do Direito Privado, amoldando-a aos dispositivos da legislação civil referentes ao contrato de mútuo.

Não vemos como aceitar essa interpretação privatista, pois que se cuida, indubitàvelmente, de operação financeira do Estado e não de simples negócio privado.

É no campo do Direito Público, e, segundo os princípios e normas do Direito Financeiro e Administrativo, que se deve compreender e interpretar a figura do empréstimo compulsório.

Um exame mais detido da matéria revela a grande diferença que separa o empréstimo compulsório do empréstimo civil e, mesmo, do contrato administrativo ordinário: é a sua natureza de operação compulsória ou forçada. Não há que procurar a manifestação da vontade dos contratantes na

conclusão da operação; esta lhes é imposta pelo Poder Público, sob ameaça de sanções.

É preciso fixar bem a distinção: o empréstimo compulsório não se irmana à figura do contrato administrativo ou público, nem ao mútuo privado, pois da essência dêstes é o acôrdo de vontades, enquanto a operação que está sendo objeto do julgamento é de caráter impositivo e forçado, independendo da anuência de uma das partes.

O direito moderno multiplicou uma série de operações contratuais em que o acôrdo de vontades foi suprimido total ou parcialmente. É o *contrato forçado*, que se verifica tôdas as vêzes em que uma pessoa é coagida a participar de uma relação tipicamente contratual, assumindo direitos e obrigações.

Notadamente após a 1ª Grande Guerra, o *contrato forçado* passou a afirmar-se no direito positivo, tornando-se um dos instrumentos preferidos da chamada política de economia dirigida, adotada por várias nações, com vistas ao seu próprio desenvolvimento.

A doutrina distingue pelo menos dois tipos de contrato forçado:

a) o contrato cuja conclusão é imposta a uma das partes por expressa determinação legal;

b) a relação contratual na qual uma pessoa é colocada por fôrça de lei, sem que tenha de formular qualquer manifestação de vontade.

(Vide a propósito, os Autores citados no parecer do Dr. José Cavalcante Neves, Procurador-Geral da Fazenda, e, mais; Durand, "La Contrainte Legale dans La Formation du Droit Contratuel *(in Revue trimestrielle de droit civil,* 1944, p. 73; "L'Intervention de l'Etat dans les Contrats", Travaux de l'association Henri Capitant, 1946; Morel, "Le Contrat impose", *in Etudes Ripert,* II, Paris 1950 págs. 116 e ss.; R. Savattes, *Les Metamorphoses Economiques et Sociales du Droit Civil, d'Aujourd'hui,* 2ª ed., Paris, 1952, págs. 19 e ss.).

O primeiro tipo de contrato forçado é aquêle cuja conclusão é imposta a alguém por expressa determinação legal. Isto significa que o designatário da norma legal é obrigado à manifestação de vontade que dá origem a situação, contratual, sob ameaça de sanções.

Como exemplo dêste primeiro tipo de contrato forçado pode-se citar o seguro de responsabilidade civil obrigatório, que existe em muitos países, para a circulação de veículos a motor. O proprietário de um automóvel é obrigado pela lei a segurar-se contra o risco de acidentes, implicando sua responsabilidade civil, sob pena de multa e outras sanções administrativas.

O segundo tipo de contrato forçado verifica-se sempre que uma pessoa se vê implicada, de pleno direito, em uma relação jurídica de natureza contuatual. Aí, a própria manifestação de vontade para a conclusão do contrato é suprimida, de forma que a pessoa acha-se submetida a um estatuto legal de forma tipicamente contratual. É o que alguns autores denominam — relação contratual de origem legal, e que Savatier chamou relação paracontratual.

Êste segundo tipo de contrato forçado comporta duas subespécies, conforme a relação paracontratual suceda a um contrato originário, ou não seja precedida de qualquer outro contrato.

Como exemplo da primeira hipótese pode-se citar a recondução compulsória de locação de imóveis residenciais urbanos.

Exemplo da segunda hipótese é incontestàvelmente o empréstimo compulsório cra em exame. Trata-se de relação paracontratual originária. Em virtude de expressa disposição legislativa, o contribuinte vê-se implicado em relação contratual para com o Estado.

A forma contratual da operação se idêntica claramente na correlação de obrigações que assimila, de certa forma, à figura do empréstimo ordinário; prestação de coisa para uso ou consumo com obrigação de devolução posterior. A cobrança implica necessàriamente em uma obrigação de contraprestação, que é a devolução da soma ou somas arrecadadas no prazo legal, com os juros estabelecidos.

Argumentam alguns que tal correlação de obrigações na espécie é elemento acidental ou acessório. Tal afirmação, porém, não procede, pois a supressão da contraprestação, ou obrigação de devolução das somas arrecadadas, no caso, importaria em mudar-se a natureza da operação, da mesma forma que a supressão da indenização na desapropriação equivaleria ao confisco.

Isso leva a uma conclusão incontestável; a forma contratual da operação de empréstimo compulsório descaracteriza a figura de tributo.

Tributo define Rubens Gomes de Sousa (*Compêndio de Legislação Tributária*, 2ª ed., São Paulo 1954, p. 119) e "a receita derivada que o Estado arrecada mediante o emprêgo da sua soberania, nos têrmos fixados em lei, sem contraprestação diretamente equivalente, e cujo produto se destina ao custeio das atividades próprias do Estado".

E comenta:

"Sem contraprestação diretamente equivalente porque o Estado institui e arrecada os tributos como poder público e não em conseqüência de uma relação contratual com o contribuinte, isto é, sem se obrigar a prestar ao contribuinte um benefício determinado que represente a contraprestação do valor do tributo pago por êste". (p. 120).

Eis porque, em relação ao empréstimo compulsório instituído pelo art. 15 da Lei nº 2.004, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em acórdão de que foi relator o Ministro Nelson Hungria, que a contribuição exigida pelo Estado é de natureza especialíssima, não se confundindo com o tributo de que fala o § 34 do art. 141 da Constituição federal. (Recurso de Mandado de Segurança nº 3.323, de São Paulo).

Da mesma forma, com base no mesmo fundamento decidiu o Egrégio Tribunal Federal de Recursos que o empréstimo compulsório não pode ser exigido dos juízes e ministros do Tribunal de Contas da União, por não se tratar de tributo.

Alega-se a êsse respeito que a falta de autorização orçamentária torna o empréstimo compulsório inteiramente discricionário, tendo o Govêrno as mãos livres para decretar e exigir tais empréstimos em condições iníquas. Trata-se evidentemente de argumento *ad terrorem* avançado para impressionar o Poder Judiciário, mas que não pode *data venia* merecer consideração. Os que assim argumentam esquecem-se, com efeito, que os empréstimos compulsórios só podem ser criados por lei, e que por conseguinte não está o Poder Executivo de forma alguma agindo discricionàriamente, mas sim fundado em expressa autorização legislativa, que configura manifestação da soberania popular através de seus representantes políticos. O freio da divisão de Podêres encontra aí perfeita aplicação.

Resumindo e concluindo:

O empréstimo compulsório instituído por lei representa um contrato forçado entre o Poder Público e o contribuinte, que não se confunde com a figura do tributo. Sua cobrança não está por conseguinte sujeita à formalidade da prévia autorização orçamentária, estabelecida no art. 141, § 34 da Constituição.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento con-

tra os votos dos Ministros Luís Gallotti, Vítor Nunes Leal, Pedro Chaves, e Ribeiro da Costa (Presidente sem voto), declarando constitucional a lei paranaense nº 4.529 de 12 de janeiro de 1962).

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães.

Ausente, licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada. . ..