ISENÇÃO TRIBUTÁRIA — ALTARQUIAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — BANCO DA BORRACHA

— O Banco da Borracha é uma sociedade de economia mista que não goza de isenção tributária.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 6.016, de 22-11-943.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 140, DE 11 DE MARÇO DE 1947

Excelentíssimo Senhor General de Divisão Eurico Gaspar Dutra, Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil.

O Banco da Borracha S. A. recorre para Vossa Excelência contra o ato da Interventoria Federal da Bahia, que negou seu pedido de ser declarado isento do impôsto de vendas e consignações que lhe cobra o Estado, bem como da multa que lhe foi imposta por reincidência na falta de pagamento do mesmo impôsto.

2. Em fevereiro de 1944, o Banco foi multado em Salvador na importância de Cr$ 65.630,20, precedendo à multa imposta a notificação para pagar o impôsto de vendas e consignações na importância de Cr$ 62.420,80.

3. Resistiu o Banco à exigência, tendo sido proposto, pelo Estado, executivo fiscal para recebimento do impôsto e da multa.

4. Em agôsto do mesmo ano, pendente o executivo fiscal, novo auto de infração foi lavrado contra o Banco, agora para exigência do mesmo impôsto na importância de Cr$ 364.448,60 e a multa de reincidência imposta em quíntuplo, ou seja, em Cr$ 1.822.243,00.

5. Recorreu o Banco para o Sr. Interventor, declarando não ser um estabelecimento comum de operações de crédito, mas uma autarquia, um prolongamento da própria Administração Pública; que seu fito não é o de lucros; que, estabelecimento de utilidade pública, tem sobretudo o escopo de defesa da borracha, gozando, assim, da imunidade tributária que a êsses entes reconhece a Constituição Federal e o decreto estadual n.º 130, de 28 de dezembro de 1943.

6. O Senhor Interventor Federal indeferiu a pretensão do Banco, donde o presente recurso. Foram pedidas informações ao Govêrno do Estado e ao Conselho Administrativo. As informações da Interventoria vieram contra o provimento do recurso, mas o Conselho Administrativo dá razão ao Banco, considerando-o um estabelecimento público, uma sociedade de utilidade pública, uma verdadeira autarquia federal a cavaleiro de qualquer tributação.

7. Sôbre o assunto manifestou-se ainda a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais (CENE), que, embora reconhecendo ser o recorrente contribuinte do impôsto estadual, propôs fôsse relevada a multa imposta no caso de reincidência, por ser compreensível, razoável, justificada a resistência da recorrente à exigência fiscal.

8. Para assim se manifestar, a C. E. N. E. acolheu o parecer do relator, Sr. A. Gonçalves de Oliveira, que acentuou, em relação à imunidade tributária do Banco:

"Tenho para mim que o Banco não é uma autarquia, mas sociedade de economia mista que, em princípio, salvo outorga expressa, não goza de isenção tributária, de acôrdo com a doutrina e a lei federal, o decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943. Disse-o a Comissão encarregada da elaboração dêsse decreto-lei que teve o escopo de regulamentar a imunidade tributária expressa na Constituição:

"Sendo, pois, essas sociedades (sociedades de economia mista) reguladas pelo direito privado, e convindo que o continuem a ser, nenhuma razão existe, de ordem constitucional, para liberá-las do poder tributário da União ou dos Estados.

"E' claro, no entanto, que a tais sociedades pode o Estado delegar o exercício de certos serviços públicos, hipóteses em que assumem elas, além da natureza mista, o caráter de concessionárias de serviços, podendo, ou não, *conforme o dispuser a lei ordinária,* gozar de isenção fiscal no tocante ao exercício das funções delegadas.

"Tal franquia, entanto, depende de outorga expressa pelos poderes tributantes e está limitada à esfera de competência dêstes". (*Rev. de Dir. Adm.,* vol. II, p. 917).

"Na verdade, se o Banco fôsse uma autarquia estaria a cavaleiro de qualquer tributação; gozaria de imunidade tributária, como vem expresso na Constituição Federal. Mas, a característica da autarquia, como excelentemente escreveu D'Alessio, está na *instituição* e na função: é *criação* do Estado para exercer funções próprias do Estado (*Ist. de Dir. Am.,* vol. I, p. 197). Bem de ver que negócios bancários constituem atividade privada, não é função própria do Estado. O Banco da Borracha, cuja atividade primordial é praticá-los, não é uma autarquia, mas sociedade anônima e assim se *criou,* assim se organizou; é sociedade privada, é companhia de economia mista, como tem sido apontada como exemplo típico dessas emprêsas, pelos nossos tratadistas (Temístocles Cavalcânti, *Tratado de Dir. Adm.,* vol. IV, p. 365); Trajano Miranda Valverde, *Sociedades Anônimas ou Companhias de Economia Mista, Rev. de Dir. Adm.,* vol. I, abril de 1945, p. 434; Sá Filho, Parecer n.º 621-46, no proc. 774-45, etc.).

"O Banco da Borracha é sociedade de economia mista e, por isso, não goza de isenção tributária, pela Constituição. Não a deu, nem lh'a poderia dar, referentemente a impostos estaduais, ato legislativo federal. O decreto estadual n.º 130, de 1943, invocado pelo Banco, não o socorre na isenção pleiteada. O Banco, pois, é contribuinte do impôsto estadual de vendas e consignações".

Em referência, porém, à multa da reincidência, ponderou o mesmo relator:

"Mas, quanto à multa da reincidência, multa imposta em cinco vêzes o valor do impôsto, penso que poderá ser relevada, dando-se, assim, provimento, em parte, ao recurso do Banco.

O Banco da Borracha, com efeito, é um estabelecimento *sui generis*. Sua atividade, sua fonte de lucros são indubitavelmente operações bancárias, como se disse. Mas, a par dessa atividade, cumpre-lhe a defesa da borracha. Os seus dividendos máximos são de 12 %. Os lucros que ultrapassem essa percentagem sôbre o capital não são distribuídos a nenhum acionista, nem mesmo à União, proprietária da maioria das ações. Como está no art. 9.º do decreto-lei n.º 4.451, de 9 de julho de 1942, que autorizou a criação do Banco, o lucro excedente de 12 % sôbre o capital, retirada certa soma para constituir o fundo de reserva, "será creditado a um Fundo Especial, para incentivo e aperfeicoamento da produção da borracha, assim como para saneamento e colonização das regiões produtoras" (decreto-lei cit., art. 9.º).

"Por isso mesmo, dada sua relevante missão, o Banco, de boa fé, acreditou gozar de imunidade fiscal. Resistiu à primeira cobrança e, antes que o caso tivesse desfecho na Justica, sofreu nova multa, agora em quintuplo sôbre o valor do impôsto. Ora, quanto à primeira imposição, a matéria está *sub-judice* e até com decisão ainda não transitada em julgado, ao que se informa, contrária ao Banco. Sôbre essa multa, não cabe ser relevada, no presente recurso. Mas, quanto à multa em quintuplo, pela reincidência, parece-me que deve ser julgada indevida, dada a compreensível resistência do Banco, certo de estar isento do impôsto. A época da imposição dessa segunda multa, a primeira ainda não havia sido decidida pela Justiça da Bahia. E na esfera administrativa, como se disse, havia opiniões favoráveis ao Banco. O próprio Conselho Administrativo opinou no sentido de que o Banco gozava de isenção dos impostos estaduais.

"Assim sendo, era razoável, era compreensível, como se afirmou, a resistência do Banco à cobrança, devendo, destarte, ser relevada a multa imposta em quintuplo. Já o Supremo Tribunal Federal tem decidido de acôrdo com essa orientação. Em certo feito, cobrava-se o impôsto de vendas e consignações, inclusive multa, a firmas construtoras autuadas pela falta de pagamento do tributo. A questão da dívida fiscal era discutível, à época da imposição da multa. Firmou-se, mais tarde, jurisprudência no sentido de ser o impôsto devido. O Supremo, atendendo a que a resistência dos construtores era razoável ao tempo da exigência do tributo, embora o declarasse devido, os isentou da multa, pois a resistência era sem dúvida justificável (ac. na apelação n.º 8.120, julgada em 14-9-42, *Rev. Forense*, vol. 93, p. 283). Também com relação ao impôsto de transcrição, cuja constitucionalidade era discutível, firmou o Supremo jurisprudência pela legitimidade da imposição, mas relevou as multas impostas ao tempo da instabilidade jurisprudencial (ac. no agravo n.º 10.406, relator Ministro Filadelfo Azevedo, *Rev. For.*, vol. 94, p. 490).

"Também, na hipótese, a multa pela reincidência não pode ser cobrada porque, à época de sua imposição, não havia decisão judicial

que proclamasse a legitimidade da tributação ao Banco e, na esfera administrativa, a questão era passível de controvérsia, chegando o Conselho Administrativo a reconhecer ampla isenção tributária ao recorrente. Nessas condições, justificava-se sua resistência à exigência fiscal, pelo que concluo pelo provimento, em parte, do recurso".

9. Reconheço, também, Senhor Presidente, ser o Banco da Borracha S. A. contribuinte do impôsto estadual. Mas acolhendo a proposta da CENE, opino pela relevação da multa imposta de reincidência.

10. Vossa Excelência, todavia, dignar-se-á decidir como julgar mais acertado.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Benedito Costa Neto.*

Deferido, nos têrmos do ítem 9. — Em 14-3-47. — ***E. Dutra.***