## *ISENÇÃO TRIBUTÁRIA — HOSPITAL DOS SERVIDORES DO ESTADO — I.P.A.S.E.*

*— Os serviços, bens e rendas do Hospital dos Servidores do Estado estão isentos, desde a sua criação, dos impostos federais, estaduais e municipais, e sujeitos sòmente ao pagamento de taxas.*

PARECER

1 — O Ato institucional de 10 de novembro de novembro de 1937, sob cuja vigência foi expedida a vigente Lei de Impôsto de Consumo (d.-l. n.º 7.704, de 23-3-1945) dispunha explìcitamente no art. 32, letra c: "É vedado à União, aos Estados e aos Municípios, tributar serviços, bens e rendas uns dos outros." Esta regra legislativa básica, formulada desde a Constituição de 1891, repetida na de 1934 e agora mantida na de 1946, não é senão a condensação ininterrupta dos princípios erigidos pelo grande Chief Justice Marshall, num de seus importantes casos: McCulloch *v. Maryland,* 1891.

Todavia, mesmo que não houvesse mandamento constitucional expresso, nem por isso ter-se-ia deixado de deduzir o princípio da vedação da própria natureza das coisas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, onde a Constituição, ao contrário das nossas, não prescrevia declaradamente a inconstitucionalidade da

tributação recíproca, os arestos judiciários, posteriores àquele, passaram também a admiti-la por ilação necessária (*nessary implication*).

Essa limitação implícita ao *taxing power* do Congresso passou a ser considerada até hoje como uma consequência da natureza do Estado Federal: "Entre as limitações constitucionais implícitas se inclui a de que o Congresso, em virtude da essência mesma do sistema de govêrno federal, não pode tributar os serviços públicos essenciais às funções da Administração." (Professor John Mathews, *The American Constitutional System,* 1940.

Os mais eminentes constitucionalistas da época assim também justificaram as opiniões de Marshall no célebre julgado:

"A imunidade emana da própria natureza das coisas." (Miller, *Lectures on the Constitution,* 1891).

"Todos os órgãos, serviços e meios, pelos quais o Estado exerce suas funções, são livres de impostos." (Cooley, *The General Principles of Constitutional Law,* 1898).

"A isenção assenta nos princípios mais fundamentais do sistema de govêrno". (Black, *Cyclopaedia of Law,* 1911).

2. Entre nós, fêz e ainda faz época o famoso parecer de Rui proferido em resposta a uma consulta que lhe foi feita pela Procuradoria Fiscal do Estado de São Paulo.

Nosso maior constitucionalista, à altura de um Cooley, *A Treatise on the Law of Taxation,* 1903; de um Judson, *A Treatise on the Power of Taxation,* 1903, e de um Gray, *Limitations of the Taxing Power,* 1906, depois de aprofundar a matéria com o saber jurídico de sempre, assim concluiu:

"Os meios e instrumentos utilizados para exercer as funções dos Governos, assegurar sua conservação, e cumprir os altos deveres, que o regime lhes impõe, não devem ser embaraçados pela ação tributária da legislatura nacional."

Em suma: os *serviços, bens* e *rendas* da União, dos Estados e dos Municípios são livres de impostos em virtude do consagrado postulado constitucional da *imunidade tributária recíproca.*

3. O d.-l. n.º 24.563, de 3-7-1934, que organizou em novos moldes o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União (decreto legislativo n.º 5.128, de 31-12-1926), transformando-o em Instituto Nacional de Previdência, prescreveu no seu art. 68: "O Instituto Nacional de Previdência poderá facultar, em Hospital que mantiver em sua sede, socorros médicos, farmacêuticos e dentários a todos os seus contribuintse ou aos beneficiários dêstes".

O d.-l. n.º 288, de 23-12-1938, que por sua vez reorganizou o Instituto Nacional de Previdência, transformando-o no atual Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), dispôs nos seus arts. 43-46:

"O Hospital dos Funcionários Públicos passa a denominar-se Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.), o qual dará assistência médica e dentária a seus contribuintes e pessoas de sua família."

"O I.P.A.S.E. encarregar-se-á da aplicação e administração dos fundos do H.S.E., o qual será dirigido por uma Junta Administrativa, cujos membros serão designados pelo Presidente da República."

O d.-l. n.º 2.865, de 12-12-1940, que dispôs sôbre a organização definitiva do I.P.A.S.E., e. por isso, conhecido como sua Lei Orgânica, estranhamente omitiu qualquer referência à *prestação hospitalar* pelo H.S.E. e isto sem embargo de haver até implantado um Departamento de Assistência Social (D.A.).

Foi então que o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), no intuito de evitar a quase paralisação das obras do H.S.E., promoveu junto à Presidência da República a expedição do d.-l. n.º 5.211, de 20-1-1943, cujos arts. 1.º e 2.º assim determinaram: "Até ulterior deliberação, as obras de construção do H.S.E. serão fiscalizadas por um Conselho Administrativo, cujos membros serão designados pelo Presidente da República."

Por fim emergiu a solução definitiva e mais indicada qual a de ser o H.S.E. reintegrado no *sistema administrativo* do I.P.A.S.E., aliás, como o fôra desde o seu marco "0".

Esta solução foi dada com o d.-l. n.º 8.450, de 26 de dezembro de 1945, que determinou a incorporação do primeiro ao segundo, e agora completada com as Instruções n.º 57, de 29-7-1947, as quais, evidentemente, implantaram ao lado do antigo Departamento de Assistência Social (D.A.) o novo Departamento de Assistência Hospitalar (D.H.)

Realmente não poderia ser outra a diretriz administrativa do Govêrno: "Previdência e Assistência concidirão sempre enquanto são meios de que se serve o Estado para prover à falta de segurança econômica e de segurança sanitária. A primeira, através de prestações em dinheiro; e, a segunda, de prestações em espécie: médica, farmacêutica e hospitalar". (Carlos Posada, *Los Seguros Sociales*, 1943).

4. Assim, em conseqüência do diagrama de sua legislação específica ou incidente, o H.S.E., até antes de sua incorporação, foi sempre um *organismo administrativo* de composição plural, dentro dos quadros da Administração Pública Federal, tanto que, ora subordinado à Presidência da República e ora subordinado ao Ministério do Trabalho, todos os créditos destinados à sua criação, construção e instalação constituem *despesa da União.*

Todavia, um órgão administrativo não do tipo de *repartição* da Administração Pública centralizada e nem do tipo *autarquia* da Administração Pública descentralizada, mas, em verdade, da semelhança das Comissões Administrativas (*Administrative Commissions*) tão utilizadas pelo moderno Poder Executivo (inglês, alemão, norte-americano, italiano) quando lhe convém desburocratizar a criação, a organização e o funcionamento de alguns de seus *serviços públicos* ou *serviços de utilidade pública.*

Êstes órgãos, em geral colegiados e autônomos, são dirigidos por um diretor executivo mas supervisionados pelo Chefe do Poder Executivo, cuja ação, embora descentralizada, não perde o contrôle dos mesmos (Robert Cushman, *The Problem of the Independent Regulatory Commissions*, 1937), proporcionando-lhes apenas uma forma de administração interna flexível e mais consentânea com a natureza de seus encargos específicos.

No caso particular da assistência pelo Estado moderno aos seus funcionários, o atual sistema administrativo italiano (Pezzoli, *Previdenza*

*e Assistenza del Público Impiego,* 1942; Bellucì, *L'Assistenza Sanitaria ao Dipendenti Publici,* 1942; e, Petrone, *L'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Dipendenti Statali,* 1942) oferece uma verdadeira experiência de cogumelos, tal a multiplicidade de órgãos, tal a multiplicidade de espécies, tal a multiplicidade de formas, sem que isso, todavia, lhes altere a conceituação jurídica de ofícios da Administração Pública.

De fato, nem sempre o que imprime a marca de *serviço público* é a forma de seus órgãos executivos, mas o fundo da prestação a que estão obrigados por lei.

5. Em suma: os ofícios, meios e instrumentos do H.S.E., através dos quais o Estado vem de iniciar o cumprimento da *prestação hospitalar* a seus servidores, são ofícios, meios e instrumentos do próprio Estado.

Por tais fundamentos, à base do sistema constitucional brasileiro, os *serviços, bens* e *rendas* do Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.), desde a sua criação, *Instruções* do Ministro do Trabalho, de 23-7-1934), estão isentos dos *impostos* conferidos pela Constituição à União, aos Municípios, achando-se, porém, sujeitos ao pagamento de *taxas.*

S.M.J.

D.F. 1947. — *Otacílio Alecrim,* Procurador-Chefe do I.P.A.S.E.