

DOCTRINA

Imunidade tributária das autarquias

Relatório da Comissão instituída para regulamentá-la ()*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

A Comissão instituída por V. Excia. para estudar, do ponto de vista geral, a conveniência de ser regulamentada a imunidade tributária dos órgãos autárquicos, tendo concluído o seu trabalho, com estrita observância do prazo de 45 dias, marcado na exposição de motivos 2.009-43 do Departamento Administrativo do Serviço Público, submete a V. Excia. o presente relatório, nos termos do item 7, alínea c da referida exposição de motivos, fazendo-o acompanhar de um projeto de decreto-lei, cuja expedição julgou conveniente.

Para se desincumbir da atribuição que lhe foi cometida, envolvendo matéria de suma relevância, não só no terreno do direito constitucional, como também no que toca às esferas política e econômica, realizou a Comissão repetidas reuniões, em que se discutiram subsídios escritos fornecidos por seus vários membros, abrangendo, por vezes, questões não imediatamente incluídas no campo de sua competência específica, mas de tal modo ligados ao problema em tela — e de tal forma relevantes — que não seria aconselhável, ou mesmo possível, deixar de tomá-las em consideração.

Dessas questões fundamentais estudadas e das conclusões a que chegou a Comissão encontrará V. Excia. breve resumo no presente relatório.

INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 32, C, DA CONSTITUIÇÃO

Como ponto de partida, para decisões ulteriores, foi de mister fixar, inicialmente, a inteligência do art. 32, letra c, da Constituição Federal, *in verbis*:

“E’ vedado à União, aos Estados e aos Municípios:
c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros”.

(*) O projeto de decreto-lei apresentado pela Comissão, como resultado de seus trabalhos, foi convertido no decreto-lei n. 6.016, de 22 de novembro de 1943.

Esse preceito, encontrado, também, quasi *ipsis verbis*, nas anteriores Constituições republicanas, de 1891 (art. 10) e de 1934 (art. 17 n. X), é um imperativo do próprio Estado Federal, decorrendo, necessariamente, da natureza mesma das relações que se estabelecem entre as unidades federadas. E não seria menos obrigatório — como salienta RUI BARBOSA — “se a lei constitucional, em vez de se declarar como entre nós se declara, emudecesse neste ponto, como noutros países emudece”.

Foi precisamente dos Estados Unidos da América do Norte, cuja Constituição silencia a respeito, que nos veio a evidência do princípio, cabendo ao gênio de MARSHALL exibí-la pela primeira vez ao jurista, na famosa decisão proferida no caso *McCulloch v Maryland*, que, embora date de 1819, é, ainda hoje, apontada como o *leading case* no assunto.

Na referida decisão, MARSHALL, depois de salientar que o “poder de taxar envolve o poder de destruir”, acrescenta que se fôsse concedida aos Estados competência para lançar tributos sobre a máquina administrativa do Governo Central, eles teriam a faculdade de impedir totalmente as atividades dêste, prostando-o, inerte, aos pés daqueles. Não seria possível que o povo, em nome de quem fôra feita a Constituição, tivesse por designio tornar o Governo nacional dependente dos Estados:

“If we apply the principle for which the state of Maryland contends, to the constitution generally, we shall find it capable of changing totally the character of that instrument. We shall find it capable of arresting all the measures of the government, and of prostrating it at the foot of the states. The American people have declared their constitution and the laws made in pursuance thereof, to be supreme; but this principle would transfer the supremacy, in fact, to the states. If the states may tax one instrument, employed by the government in the execution of its powers, they may tax any and every other instrument. They may tax the mail; they may tax the mint; they may tax patent rights; they may tax the papers of the

custom-house; they may tax judicial process; they may tax all the means employed by the government, to an excess which would defeat all the ends of government. This was not intended by the American people. They did not design to make their government dependent on the states". (*McCulloch v Maryland*, 4 Wheat, 432).

Nesse julgado que contém — segundo a opinião de alguns biógrafos — a mais notável das opiniões do eminente juiz americano, encontra-se a fonte da doutrina, posteriormente completada, no tocante à imunidade dos Estados ao poder tributário Federal, pela decisão da Corte Suprema Americana no caso *Collector v Day*, prolatado pelo Justice NELSON (11 Wall. 113, 20 L. Ed. 122).

O princípio — depois de tais julgados — tornou-se pacífico na doutrina americana, tendo o abono de COOLEY (*A Treatise on the Law of Taxation*, vol. I, pág. 133); MUNRO (*The Government of the United States*, 1933, pág. 358); MATHEWS (*The American Constitutional System*, 1932, pág. 240); MILLER (*Lectures on the Constitution*, 1907, página 256); BEARD (*American Government and Politics*, 1910, pág. 369); BLACK (*Cyclop of Law and Proced.*, vb. "Taxation"); W. W. WILLOUGHBY (*Principles of Const. Law*, 1935, pág. 95); STORY (*Commentaries on the Constit.*, 1891, vol. I, página 360); YOUNG (*The New American Government*, 1915, pág. 95); GRAY (*Limitations of the Taxing Power*, 1906, pág. 373); JUDSON (*A Treatise on the Power of Taxation*, 1903, pág. 669); STONE (*Public Control of Business*, 1940, página 183).

Entre nós, páginas memoráveis sobre o assunto, em sustentação do asserto, encontram-se, entre outras, em ARISTIDES MILTON (*A Constituição do Brasil*, pág. 51), AMARO CAVALCANTI (*Regime Federativo*, pág. 316 e segs.), JOÃO BARBALHO (*Const. Fed. Brasileira*, 1924, pág. 59), AURELINO LEAL (*Teoria e Prática da Const. Fed. Bras.*, página 149 e segs.) e RUI BARBOSA (*Com. à Const. Fed. Bras.*, coligidos por Homero Pires, vol. I, página 146 e segs.).

A finalidade do dispositivo constitucional em aprêço é, pois, em face das lições expendidas, a de preservar a estrutura do Estado, instituído pela Constituição, garantindo as várias peças do sistema federal contra o "poder destrutivo" próprio, atribuído às demais.

O SENTIDO DO VOCÁBULO "TRIBUTAR"

O termo "tributar", usado no art. 32 da Carta Política vigente — o mesmo, aliás, encontrado nas Constituições anteriores, já citadas — é susceptível, segundo a doutrina, de duas acepções perfeitamente distintas — conforme seja entendido no sentido *lato* ou no sentido *restrito*.

No primeiro caso, compreende todas as imposições fiscais, isto é, impostos e taxas, para quem adota a classificação bipartida (como, entre nós, PONTES DE MIRANDA, *Com. à Const. de 1934*, vol. 2.º, pág. 342, e FRANCISCO CAMPOS, *Pareceres*, 2.ª série, pág. 152) ou impostos, taxas e contribuições, para quem adota a classificação tripartida, como GASTON JÈZE (*Cours de Finances Publiques*, página 11), EDWIN SELIGMAN (*Essais Sur l'Impôt*, vol. II, pág. 159), AUGUSTO GRAZIANI (*Istituzioni de Scienza delle Finanze*, pág. 193) e, no Brasil, BILAC PINTO (*Contribuição de Melhoria*, página 115 e segs.) e EVARISTO J. GARCIA (*As Taxas nos Sistemas Tributários dos Municípios*, pág. 115).

No sentido restrito, o termo se limita aos impostos *stricto sensu* e às contribuições especiais, excluídas as taxas de caráter remuneratório, fundando-se esta orientação, como é provável, na velha doutrina, hoje abandonada, segundo a qual as taxas se distinguem dos impostos e das contribuições de melhoria, pelo seu caráter *facultativo*, em oposição ao caráter *obrigatório* dos dois últimos (Vêde: AMARO CAVALCANTI, *Elementos de Finanças*, página 170; VIVEIROS DE CASTRO, *Tratado dos Impostos*, pág. 124; FRANCESCO NITTI, *Princípios de Ciência das Finanças*, vol. I, pág. 252; GIOVANNI FASOLIS, *Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*, pág. 136).

Essa duplicidade de sentidos cria certo embaraço ao intérprete para descobrir a exata inteligência do vocábulo no corpo do preceito constitucional, tanto mais quanto, tendo se verificado vacilações e dúvidas na exegese das Constituições anteriores, a Carta Constitucional de 1937, sem trazer qualquer subsídio ou esclarecimento, se limitou a reproduzir o termo.

No regime da Constituição de 1891, a doutrina se inclinara no sentido da interpretação restritiva, não considerando incluídas na imunidade constitucional as taxas decorrentes de serviços prestados.

E' o que se reflete na opinião de AURELINO LEAL, que assim se expressa :

"A proibição do art. 10 se limita à tributação de impostos. O que for propriamente *taxa*, a União pode cobrá-la dos Estados e dos *Municípios*, e reciprocamente. O verbo *tributar*, tem, no dito artigo, uma significação técnica: *lançar tributos*, isto é, *impostos*. O exemplo mais simples está no uso dos Correios e Telégrafos da República pelos Estados e Municípios que lhe pagam as devidas taxas. A regra é que qualquer serviço federal de tipo industrial, e cuja prestação não é obrigatória ao público, deve ser retribuído pelo consumidor que o procura, seja uma pessoa natural ou jurídica". (AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Parte I, Brigueit, Rio, 1925, pág. 152).

E' certo que em sentido contrário parece colocar-se BARBALHO, porque, embora sem estudar especificamente o problema, afirma que as entidades componentes da União não podem estar sujeitas a pagar "coisa alguma, sob título algum":

"Na qualidade de Estados, com autonomia, com direito de estabelecer seu mecanismo de governo, suas instituições, seus serviços públicos, essas entidades componentes da União não poderiam estar sujeitas a pagar-lhe coisa alguma, sob título algum" (JOÃO BARBALHO, *op. cit.*, pág. 40).

RUI BARBOSA, no seu notável parecer anteriormente mencionado — onde amplamente estuda o art. 10 do Estatuto Político de 1891 — não emite opinião sobre a tese, o mesmo ocorrendo com PAULO DE LACERDA, no seu *Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, pág. 49. Este último, no entanto, ao versar o problema do imposto de trânsito inter-estadual, usa de expressões que têm plena aplicação ao problema em tela:

"O tributo a que se refere esta proibição é aquele especial sobre o fato mesmo da passagem e não quaisquer taxas relativas ao uso ou gozo das benfeitorias, como estradas, pontes, balsas, aeródromos, campos de aterrissagem e outras, cobradas de modo geral, não pelo trânsito inter-estadual, porém pelos serviços prestados aos veículos que o realizam. Proibido é o imposto, não verdadeiramente a taxa" (PAULO M. DE LACERDA, *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, pág. 49).

CARLOS MAXIMILIANO é muito mais preciso e incisivo, pontificando peremptoriamente:

"Pode a União cobrar taxas de autoridades regionais, e vice-versa, como no caso do fornecimento d'água pelo Ministério da Viação aos estabelecimentos da Prefeitura do Distrito Federal, no de remessa de despachos dos poderes locais pelo Telégrafo e Correios federais ou das passagens de funcionários nacionais em trânsito pelas vias férreas dos Estados. Nas hipóteses

acima previstas, o Governo, contribuinte ocasional, e não diretamente tributado, figura como uma pessoa que se utiliza de um serviço e compensa, em moeda corrente, a despesa a que deu causa ou de que tirou proveito imediato" (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, Edição de 1929, página 221).

Não discreparam dessa orientação os comentadores da Constituição de 1934, pois, conquanto não tenha ficado livre de dúvida o pensamento de PONTES DE MIRANDA, que só discutiu o problema no tocante às empresas concessionárias de serviço público (*Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil*, 1936, pág. 423), é perfeitamente límpido o sentir de ARAÚJO CASTRO:

"A proibição constante do citado n. X não impede a cobrança de taxas remuneratórias devidas pelos concessionários de serviços públicos (Constituição, art. 17, parágrafo único).

E assim também se deve entender em relação às taxas cobradas diretamente pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados ou pelos Municípios. Tal é o caso, por exemplo, das taxas de Correios e Telégrafos, a cujo pagamento estão sujeitos o Distrito Federal, os Estados e os Municípios" (ARAÚJO CASTRO, *A Nova Constituição Brasileira*, pág. 127, ed. 1935).

Com o advento da Constituição de 1937, não se alterou o pensamento deste último autor, que reafirma:

"A proibição constante do art. 32, letra c, refere-se a impostos e não a taxas, que representam a remuneração dos serviços prestados. Assim, por exemplo, os Estados e Municípios não podem furtar-se às taxas de Correios e Telégrafos, bem como a União não pode deixar de estar sujeita ao pagamento das taxas referentes aos serviços estaduais, como esgotos, água, luz etc. (ARAÚJO CASTRO, *A Constituição de 1937*, ed. 1938, págs. 127, 128).

Ainda em face do preceito da Constituição vigente, OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, advogando a interpretação restritiva, em erudita monografia, argumenta:

"Essa vedação constitucional, entretanto, como muito bem vem sendo proclamada pelos comentadores da Carta Federal, reconhecida pela jurisprudência e praticada pela administração, só deve compreender os impostos, isto é, os tributos pagos para satisfação de serviços de ordem geral da administração e não as taxas, isto é, os tributos pagos em retribuição de serviços especiais prestados pela administração a terceiros. A expressão "tributar" deve ser entendida como empregada no sentido de lançar impostos e não no de

cobrar taxas. Realmente, só a cobrança dos primeiros, quef dizer, dos impostos, é que pode ocasionar lutas tributárias e prejudicar a economia das unidades da federação — razão pela qual foi arquitetada a vedação do texto constitucional — pois só aqueles constituem verdadeiros ônus, e não a cobrança das últimas, isto é, das taxas, porquanto estas só são requisitadas como contraprestação de serviços prestados” (OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, *Tributação dos Bens, Rendas e Serviços das Unidades da Federação*, São Paulo, 1942, pág. 32, 33).

Secundando a doutrina, a jurisprudência seguiu, também, sem grandes vacilações, a mesma trilha, como o afirma CARLOS MAXIMILIANO e como se vê dos Acórdãos do Supremo Tribunal Federal, de 16-12-1918, *in* MENDONÇA DE AZEVEDO, *A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, pág. 43; de 7-12-1937, *in* “Revista Forense”, vol. 74, pág. 46; de 10-1-1939, *in* “Arquivo Judiciário”, vol. 52, pág. 88. — Recentemente, em Acórdão de 17 de maio último o Supremo Tribunal Federal, voltando a examinar o assunto, râtificou êsse entendimento.

Em face de tais circunstâncias, ponderando a lição dos doutrinadores e a uniformidade da jurisprudência, a Comissão concluiu, também, por que no verbo “tributar” não se incluem as taxas devidas por serviços prestados. E assim o decidiu, ainda, por não lhe parecer, de modo algum, razoável que se obriguem as várias unidades da federação a prestar *gratuitamente* serviços, às expensas próprias e em detrimento de sua economia, quando a entidade beneficiada teria que pagá-los se executados por particulares. A Constituição não pode, indubitavelmente, ter colimado obrigar as unidades federadas a servir, *cimpulsoriamente*, umas às outras, sem qualquer compensação. Tal exegese levaria à situação antípoda à desejada pelo preceito: poderia conduzir à destruição ou aniquilamento de certas unidades federadas, jungindo-as à prática de atividades onerosas, por vezes, talvez, superiores aos seus recursos.

Interpretando restritivamente a norma constante da Carta Política, a Comissão entendeu conveniente incluir dispositivo expresso no projeto que elaborou, onde se diz, imperativamente, que a “imunidade não abrange as taxas remuneratórias de serviços”.

A expressão, tal como a consigna o projeto, pode parecer, porém, pleonástica ou redundante, uma vez que está implícito na taxa o caráter remuneratório. Houve, porém, propósito deliberado na esco-

lha dos termos, colimando preservar a imunidade, com coibir o abuso ou o êrro de chamar *taxa* ao *imposto*, atribuindo ao vocábulo, arbitrariamente, um sentido falso, — prática muito comum, segundo adverte o clássico RENÉ STOURM: “*on a si souvent besoin, dans un exposé fiscal, d'employer le mot taxe comme équivalent d'impôt, qu'il ne fa pas privé de sons secours en lui décernant arbitrairement un sens spécial*”.

BENS E RENDAS

A definição destes é, porém, problema cruciante seu turno, de dificuldades. Sem descer ao labirinto das discussões filosóficas e às distinções sutís entre “coisa pública” ou “domínio público”, tão do agrado de Oda, Moreau e Ducrocq, e sem se filiar à velha diferenciação romana entre *res publica*, *quae sunt in uso publico* e *res fiscales*, compreendidas *in patrimonio fisci*, a Comissão entendeu que a expressão constitucional deve ser entendida em seu mais alto significado.

O termo “bens”, desacompanhado de qualquer restrição, deve compreender todos os bens que constituem o patrimônio do Estado, incluem-se entre os *dominicais*, destinados ao uso público, ou entre os *patrimoniais*, mesmo quando explorados para obtenção de renda.

O fim a que se destina o bem nenhuma influência pode ter sobre a imunidade que a Constituição prescreve. Para que esta garantia o preserve, sem restrições, basta que êle se integre no patrimônio do Estado, isto é, constitua um “bem” da União, dos Estados ou dos Municípios. Não é a origem ou destinação que lhe assegurará o privilégio, mas o caráter do patrimônio em que se integra.

O mesmo entendeu a Comissão relativamente às “rendas”, não encontrando, na letra ou no espírito do preceito constitucional, qualquer elemento que autorize interpretação menos ampla do vocábulo. Ao contrário, como salienta AURELINO LEAL, ao comentar idêntica prescrição do Estatuto de 1891, as rendas devem-se referir, precisamente, aos “lucros produzidos pelo domínio privado da União ou dos Estados”, uma vez que seria grotesco prover sobre a imunidade da receita tributária, discriminada pela própria Constituição:

“o vocábulo — *rendas* — refere-se aos lucros produzidos pelo *domínio privado* da União ou dos Estados. Não se pode compreender o dito vocábulo na sinonímia

de tributação porque o sistema da Constituição, exceção feita do art. 12, é de discriminação, e o que é atribuído *exclusivamente* à competência de um não pode ser atribuído *ipso facto* à capacidade cumulativa de dois. Portanto as rendas do seu domínio privado não podem ser taxadas, reciprocamente, pela União e pelos Estados. Nem os seus bens, que são os que constituem o dito domínio privado. Assim tais bens e suas rendas são livres de tributação" (AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1925, Parte I, págs. 151 e 152).

Argue-se, todavia, que tendo por fim a imunidade tributária a preservação dos meios e instrumentos de governo — *means and instrumentalities* — não há estendê-la aos bens e rendas dos quais não depende, necessariamente, o exercício dos poderes conferidos às várias unidades da Federação (PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, *Autarquias Federais e Poder Impositivo Local*, São Paulo, 1942).

Invoca-se a êsse respeito a jurisprudência norte-americana e, realmente, não há negar que a Corte Suprema dos Estados Unidos tem, em verdade assim decidido em inúmeras oportunidades (Vejam-se por exemplo: *South Carolina v. United States*, 199 U. S. 427; *Brush v. Commissioner of Internal Revenue*, 300 U. S. 352; *Willcuts v. Burn*, 282 U. S. 51; *Helvering v. Powers*, 293 U. S. 214; *U. S. v. California*, 297 U. S. 175; *Van Brooklin v. Tennessee*, 117 U. S. 177; *California v. Central P. R.*, 127 U. S. 41; *Western U. Telegraph Co. v. Attorney General*, 125 U. S. 550; *Alward v. Johnson*, 282 U. S. 509; *Helvering v. Gerhardt*, 304 U. S. 405).

Ocorre notar, porém, que a invocação dêsse fato não altera os termos do problema, uma vez que nos Estados Unidos da América inexistia dispositivo constitucional expresso que consagre a intributabilidade e a defina em termos claros, como ocorre entre nós. Também no Estatuto Federal Americano não existe uma *discriminação de rendas* que, como foi visto, constitui a pedra angular sobre que assenta a argumentação de AURELINO LEAL, para defender a imunidade dos bens patrimoniais. Por outro lado, as decisões da Corte Suprema, atenuando a doutrina firmada em *McCulloch v. Maryland*, têm, em sua grande maioria, sido proferidas em casos de interesse de *concessionários de serviço público* ou para o efeito de considerar tributável a renda dos servidores públicos. Foi, exatamente, para tornar possível esta tributação, taxativamente vedada pela decisão *Collector versus Day*, que se

criou a doutrina restritiva da preservação pura e simples, daqueles bens e rendas de cuja integridade depende o exercício dos poderes conferidos pela Constituição.

Tendo em vista êsses fatos e em face dos termos genéricos do preceito constitucional, a Comissão entendeu incluídos na imunidade fiscal todos os bens e rendas, pertencentes, a qualquer título, à União, aos Estados e aos Municípios.

"SERVIÇOS"

Não menor dúvida se apresentava, no tocante à conceituação dos "serviços", pois, estando êstes a cargo da União, dos Estados ou Municípios, é claro que se incluem, obrigatoriamente, entre os *serviços públicos*.

A definição dêstes é, porém, problema cruciante na esfera do direito administrativo, que tem desafiado a argúcia e o esforço dos doutores. Não seria prudente, por isso mesmo, aceitar esta ou aquela definição, preferir DUGUIT ou JÈZE, FLEINER ou PRESUTTI, WALINE ou MOREAU, ou mesmo, tentar criar uma definição nova.

Por outro lado, caracterizar quais os serviços que se compreendem na imunidade, se todos os que a União, os Estados e Municípios exercem ou apenas parte dêles, constituía outra questão complexíssima, especialmente em face da moderna orientação da jurisprudência norte-americana, no sentido de só considerar intributáveis aqueles serviços ou operações de *caráter exclusivamente governamental* e dos quais dependa o exercício dos poderes conferidos pela Constituição:

"exemption of state-agencies and instrumentalities from National taxation is limited to those which are of a strictly government character, and does not extend to those which are used by the State in the carrying on of an ordinary private business" (*South Carolina v. U.S.*, 199 U.S. 437).

"Government agencies are exempt from state taxation only so far as it interferes with their efficiency in performing the functions by which they serve the government" (*Western U. Tele. Co. v. Attorney General*, 125 U.S. 530).

Para abrir caminho entre as dificuldades, a Comissão adotou o critério de considerar serviço intributável todo aquele que a União, os Estados e os Municípios exercem, devidamente autorizados, explícita ou implicitamente, pela Constituição. Desde que a ação governamental extravase dêsses

limites, as operações realizadas perdem o privilégio que as protege e ficam sujeitas — sem restrições — aos tributos normais.

Assim entendendo, a Comissão não visou, de qualquer forma, restringir ou limitar o sentido do preceito constitucional, mas apenas procurou atribuir-lhe o significado próprio, dado que a Constituição, obviamente, só se pode ter referido àqueles serviços por ela próprios autorizados.

A IMUNIDADE E OS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADOS

Tem-se discutido, ultimamente, se a imunidade tributária compreende, também, os órgãos descentralizados da Administração Pública ou se se restringe, tão só, aos órgãos e serviços da chamada “administração direta” do Estado. E a questão cresce de vulto quando se estuda a situação dos entes autárquicos ou paraestatais, que dispõem de autonomia e personalidade.

A chave do problema reside, porém, em verificar se a personalização dessas entidades torna-as inconfundíveis com o Estado, equiparando-as, portanto, a qualquer organização privada, a cujas rendas, bens e serviços nenhum privilégio ou isenção se reconheça.

A doutrina não agasalha, todavia, nenhuma hesitação a respeito, entendendo que a descentralização administrativa ou a atribuição de personalidade a um ente público constitui uma *forma* ou *modalidade* de organização, que não altera a natureza eminentemente estatal desses órgãos.

“Ao instituir as autarquias, o Estado não desveste esses órgãos do seu caráter estatal, para equipará-los às entidades privadas. Não lhes extirpa as vantagens e prerrogativas que cercam e garantem o serviço público. Não anula, extingue, ou afasta os privilégios comuns ao exercício da atividade pública. A função dos órgãos assim instituídos continua sendo de natureza pública, pública é a competência administrativa que lhes cabe, públicos são os serviços que exercem (Revista do Serviço Público, novembro de 1942).

Dá o dizer BIELSA que o ente autárquico, embora disponha de personalidade jurídica e capacidade de auto-administração, é considerado pelo Estado como um dos seus órgãos, porque visa aos mesmos fins (*Derecho Administrativo*, vol. I, página 242).

Por isso mesmo, como lembra CINO VITTA, não há, do ponto de vista jurídico, nenhuma nota ca-

racterística a distinguir os entes autárquicos ou paraestatais dos outros entes públicos, aos quais se equiparam :

“Ma si avverta che dal punto di vista giuridico questi enti parastatali non hanno alcuna nota caratteristica che gli distingua dagli altri enti pubblici, e possono esser considerati alla pari con tutti gli altri” (*Diritto Amministrativo*, S. Ed. Libreria, vol. I, pag. 131).

ALBERTO DEMICHELI — na sua monografia sobre os entes autônomos — é também muito explícito, quando afirma :

“Ahora bien, estas entidades autonomas, creadas por el Estado para funcionar dentro del Estado, apesar de ese grado de independencia que es inherente a la autonomia del instituto, no rompen ni la estructura ni la unidad originaria del Estado” (*Los Entes Autonomos*, pag. 70).

Em virtude dessa subsistência do vínculo que liga a autarquia ao Estado, confundindo-a com este, é que se consideram *atos administrativos* os atos e decisões dos seus funcionários, segundo a autorizada lição de SEABRA FAGUNDES (*O Contrôlo Jurisdicional dos Atos Administrativos*, pag. 21) e nos termos de pacífica jurisprudência dos nossos tribunais.

FRANCISCO CAMPOS, em longo e minucioso parecer, onde demonstra a possibilidade de, a qualquer momento, volver a autarquia à situação de órgão centralizado, pontifica, com apoio em grande número de autoridades :

“A personificação não muda ou altera a natureza das funções, da competência, ou dos serviços delegados ao ente autônomo. A competência é uma competência do Estado ou uma capacidade pública, isto é, constituída de faculdades e poderes inerentes ou próprios ao Estado, e que o ente autônomo somente exerce por ser uma entidade pública ou um prolongamento ou continuação do poder público ou da administração pública, constituindo, apenas, uma das formas, modalidades ou variedades técnicas da sua organização; a sua função, igualmente, é uma função do Estado, a qual não muda a sua natureza pelo fato de ser atribuída a um ente autônomo, pois, no caso, varia tão somente o seu modo de exercício; os serviços, finalmente, mantêm ou conservam o seu caráter público, de onde a delegação ou transferência ao ente autônomo de poderes, prerrogativas ou privilégios que constituem atributos exclusivos do Estado” (*Pareceres*, II série, pag. 208).

Seguindo a mesma orientação encontramos BUL-
LRICH, *Principios Generales de Derecho Adminis-*

trativo, pág. 171; MERKL, *Derecho Administrativo*, pág. 370; JÈZE, *Principes de Droit Administratif*, 3.^a Ed., vol. II, pág. 149; UGO FORTI, *Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 195; BERNARD GENY, *La Collaboration des Particuliers avec l'Administration*, 1930, Paris, pág. 167; OSCAR SARAIVA, *As Autarquias no Direito Público Brasileiro*, in "Revista Forense", vol. LXXXIV, pág. 772; GABRIEL REZENDE PASSOS, *Parecer*, in "Arquivo Judiciário", vol. 49, pág. 207; F. SÁ FILHO, *Parecer*, in "Revista do Serviço Público", janeiro de 1943, pág. 99; A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, *Parecer*, in "Revista do Serviço Público", abril de 1943, pág. 108).

Em face dos ensinamentos expendidos não há, pois, contestar que os bens, rendas e serviços do ente autárquico, são bens, rendas ou serviços do próprio Estado, gozando, portanto, da garantia outorgada pelo art. 32, letra c da Constituição.

Acresce notar que o preceito em aprêço permite se defira isenção fiscal aos "serviços concedidos" e omitindo referência às autarquias o fez, obviamente, por considerá-las incluídas no próprio Estado ao qual já atribuíra o privilégio. A admitir interpretação diversa chegar-se-ia à conclusão, ilógica e vitanda, de ser possível facultar ao concessionário de serviço público, por meio de lei ordinária, a vantagem da isenção, negando-se tal possibilidade no tocante às autarquias.

Vencida essa questão, não seria possível, também, como foi alvitrado, classificar as autarquias segundo as funções que exercessem, para conceder a imunidade a umas e negá-la a outras, dado que todas, sem exceção, encontram-se sob o pálio do amparo constitucional, por constituírem prolongamento do próprio Estado. Os seus bens e rendas estão, portanto, fora e além do poder tributário das unidades federadas, sem dependência da sua origem ou do seu fim. Apenas, os seus serviços estão sujeitos a restrições, exatamente porque, nos termos do que foi anteriormente exposto, só podem gozar de imunidade aquelas operações que se compreenderem nos limites das autorizações, explícitas ou implícitas, feitas pela Estatuto constitucional.

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

A situação das sociedades de economia mista, no sistema geral dos órgãos incumbidos da execução

de serviços por parte do Estado, apresenta ainda obscuridades, que as monografias especializadas de AUBERT (*L'État Actionnaire*, 1937), THURSTON (*Government Proprietary Corporations*, 1940), GEBER (*Die Öffentlichen Unternehmungen in Privatrechtlicher Form*, 1928), GORDON (*The Public Corporation in Great Britain*, 1938) e RODRIGUEZ ARIAS (*La Sociedad de Economía Mixta*, 1940) não puderam afastar totalmente.

Assim, por exemplo, embora a grande maioria veja nessas entidades uma consequência da socialização das atividades privadas, decorrente da progressiva intervenção do Estado do domínio econômico, EMILE JAMES entende que o fim visado com esses organismos não tem, de forma alguma, caráter socialista.

O regime da economia mista apresenta, em verdade, cunho peculiar, permitindo uma colaboração muito íntima das atividades e capitais públicos e privados e determinando — como salienta RODRIGUEZ ARIAS — uma vivificante renovação de forças que ficam excluídas quando se adota a estatização ou a autarquização dos serviços:

"El factor Estado no puede excluirse ni voluntaria ni involuntariamente de la función económica; pero el elemento privado es también indispensable en el sistema ya que le comunica, precisamente, la substancia "económica" que es de su naturaleza. De ahí que resulte fundamental la combinación de ambos intereses, régimen que encuentra en la economía mixta, segun esta tesis, un adecuado termino de expresión" (RODRIGUEZ ARIAS, *La Sociedad de Economía Mixta* — *Su Definición Jurídico Económica*, Rosário, 1940).

Quanto ao caráter público ou privado de tais sociedades, verifica-se que a melhor doutrina parece abonar a última alternativa, sustentando que é da própria essência da instituição o conservar as suas características de ente privado. Assim o entendem, entre outros, PRESUTTI (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. III, pág. 277), GUIDO ZANOBINI (*Corso di Diritto Amministrativo*, página 183), CINO VITTA (*Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 136), AUBERT (*L'État Actionnaire*, página 190) e GERBIÑO (*L'Attività della Amministrazione Pubblica*, in "Primo Trattato Completo de V. E. ORLANDO", vol. IX, parte II, pág. 88).

Entre nós, TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI filia-se à mesma corrente, afirmando que,

"Desde que a participação do Estado na empresa revestiu-a de uma forma peculiar às sociedades comerciais, não vemos como se lhe possa negar feição puramente comercial e, portanto, rigorosamente de direito privado (*Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, vol. II, 2.^a Ed., pág. 290).

JOHN THURSTON não se limitando, por seu turno, à simples configuração jurídica do instituto, invade a esfera política para sustentar que os interesses públicos são superiormente servidos quando se atribue a essas entidades caráter privado:

"In the law of government proprietary corporations, the public interest is best served by regarding them as private" (Cit. *Government Proprietary Corporations*).

Sendo, pois, essas sociedades 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, hipótese 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 destes.

SOCIEDADES SOB ADMINISTRAÇÃO PROVISÓRIA DA UNIÃO

Em situação semelhante à das sociedades de economia mista encontram-se as empresas privadas, sujeitas à administração provisória do Governo. Tal o caso de empresas cuja direção o Estado assumiu, em virtude de circunstâncias excepcionais e transitórias, como o estado de beligerância.

Enquanto permanece tal expectativa, deve a empresa ficar sujeita aos tributos normais, pois só a incorporação definitiva ao patrimônio do Estado, pela integração no sistema centralizado ou pela

instituição de personalidade de direito público, tornará possível estender aos seus bens, rendas e serviços o privilégio da imunidade constitucional.

O projeto elaborado pela Comissão dispõe expressamente sobre o assunto, tendo em vista as divergências doutrinárias que se têm criado a respeito, reclamando manifestação expressa do legislador.

AS AUTARQUIAS E A VENDA DE IMÓVEIS

Assentadas as idéias fundamentais acima expostas, passou a Comissão ao estudo pormenorizado da situação dos bens imóveis que as autarquias de previdência social prometem vender aos respectivos segurados.

No caso particular do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, entendendo a Prefeitura do Distrito Federal ser passível de tributação o imóvel prometido vender, durante o período do pagamento das prestações ajustadas, opinou o D.A.S.P. em sentido contrário e o professor HAHNEMANN GUIMARÃES, Consultor Geral da República, ouvido sobre o assunto, manifestou-se em sentido idêntico, opinando pela intributabilidade dos referidos bens no premencionado período.

Argue-se, todavia, que uma vez ajustadas as partes e fixado o preço da venda, existe, de fato, não apenas uma promessa, mas verdadeira venda, definitiva e irrevogável. E, assim sendo, não há considerar o bem como integrado no patrimônio da autarquia e, por consequência, ainda imune.

Dêste sentir manifestou-se, em voto vencido no Supremo Tribunal Federal, o ministro FILADELFO AZEVEDO:

"a promessa de venda, nas condições ajustadas, envolve verdadeira venda, como reconheceram, ultimamente, Garla, na Itália, e Luiz Machado Guimarães, entre nós — a promessa é definitiva, com característica de direito real, e susceptível de execução compulsória pela constituição de um título — a sentença, no caso de recusa do vendedor em assumir a escritura definitiva" (*Voto no Agravo de Petição n. 10.908, São Paulo*).

Os que assim entendem filiam-se à doutrina francesa, segundo a qual "*la promesse de vente vaut vente*", que é, indiscutivelmente, inadapável ao

sistema adotado pelo Código Civil Brasileiro, segundo o qual a propriedade só se adquire pela *transcrição* no registro de móveis (Art. 530, n. I).

Enquanto essa transcrição não tem lugar, o imóvel continua pertencendo ao alienante, no caso a *autarquia*, gozando, naturalmente, dos privilégios próprios aos bens desta.

A situação é perfeitamente cristalina em face da lei, e a doutrina de transferência do imóvel mediante simples escritura de promessa de venda está ao arrepio do referido dispositivo do Código Civil e, apenas, pode constituir elemento valioso *de jure constituendo*.

Sem embargo, a Comissão considerando ponderáveis as alegações da Prefeitura do Distrito Federal no tocante a evasão de suas rendas pelos períodos longos a que se subordinam as operações em apreço, chegou à conclusão de que, realmente, não deve prevalecer o atual regime, que assegura ao promitente comprador, além de isenção do imposto de transmissão, imunidade contra quaisquer tributos durante o prazo da venda.

Discutiu-se a possibilidade de se limitar, embora a título precário, a imunidade constitucional, mas a Comissão entendeu não ser isso possível porque o privilégio em apreço "não constitui um direito subjetivo renunciável, mas direito objetivo constitucional, instituído no interesse do Estado" e, assim, a sua renúncia infringiria o texto do estatuto político, que alicerça o próprio regime.

De fato, a renúncia, uma vez efetivada, é *irretratável*, como salienta FRANCISCO CAMPOS (*Parecer*, in "Revista Forense", vol. LIII, pág. 226), de sorte que a lei ordinária, na hipótese, teria o efeito de *revogar* o dispositivo constitucional em que se enuncia o princípio.

A solução adotada no projeto, para atender aos justos interesses das entidades locais, foi a de proibir a alienação mediante escritura de promessa de venda, exceto em casos muito restritos, devidamente enumerados. Assim, as autarquias terão que recorrer ao sistema de transferir, desde logo, o imóvel ao comprador, instituindo um crédito hipotecário em pacto adjecto. Não se poderá cogitar, então, de bem da autarquia, pois que a transcrição se fará em nome do próprio adquirente.

Pelo projeto, o imposto de transmissão, que não deveria ser cobrado nas operações em que o I.P.A.S.E. figurasse como adquirente ou transmitente, passará a ser devida uma só vez, na oportunidade de se lavrar a escritura definitiva, mas tomando-se para base do cálculo o valor do imóvel no momento da promessa de venda, quando for caso desta.

A promessa de venda só será permitida — com a decorrente imunidade fiscal — quando se tratar de seguro obrigatório que não seja proprietário de imóvel, no todo ou em parte, nem promitente comprador, sendo ainda necessário que o valor do bem, objeto da transação, não exceda ao limite máximo de Cr\$ 75.000,00.

O limite anterior para que nas operações do I.P.A.S.E. o servidor gozasse de isenção era de Cr\$ 150.000,00, sendo de Cr\$ 60.000,00 o estabelecido para outras instituições ou caixas. O limite fixado pelo projeto, de Cr\$ 75.000,00, será aplicável a *todos os casos*, uniformizando o benefício, em nível razoável.

Será, no entanto, de toda a conveniência, dada a constante mutação no valor dos imóveis, que esse limite seja revisto periodicamente — de dois em dois anos, por exemplo — para permitir um permanente ajustamento às novas situações.

As medidas preconizadas no projeto apresentado não devem, todavia, alcançar em seus efeitos as operações pactuadas no regime da lei vigente. A Comissão aceitou, neste particular, as ponderações constantes da exposição de motivos do D.A.S.P. inicialmente referida.

O projeto, atendendo, ainda, a que, malgrado as cautelas adotadas, possam advir sérios gravames à economia das unidades federadas, pelo crescimento do número de autarquias ou ampliação de seus serviços, protegidos pela imunidade, dispõe que, para atenuar esse prejuízo, possam a União, os Estados e os Municípios entrar em acordo uns com os outros. Seria a adoção, entre nós, do sistema, benfazejo, posto em prática nos Estados Unidos da América do Norte, especialmente por força da atuação da Tennessee Valley Authority.

Estes, Senhor Presidente, os resultados dos estudos a que procedeu a Comissão e os motivos

que justificam o projeto anexo, ora submetido à apreciação de V. Excia.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1943.

(a.) *Carlos Alberto Lúcio Bittencourt*, relator.

Mário Mello, com as restrições do voto em separado.

F. Sá Filho, com restrições quanto ao art. 3.º do projeto.

José Accioly de Sá.

Luiz J. da Costa Leite, com restrições quanto ao limite das operações.

VOTO VENCIDO

Subscrevi com restrições o projeto de decreto-lei que "dispõe sobre a imunidade dos bens, rendas e serviços das autarquias e dá outras providências".

Essas restrições são relativas à conceituação dos serviços estatais; e à imunidade que o projeto outorga aos bens das autarquias, mesmo quando a posse destes, por força de ajuste, tenha sido deferida aos seus associados.

1.ª) — QUANTO À CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS ESTATAIS :

Vingou no seio da Comissão a tese amparada por eminentes autoridades em matéria de direito público constitucional, preconizando maior largueza de conceituação à imunidade tributária de que gozam as entidades políticas. Submeti-me à decisão. E foi em homenagem de respeito e admiração, que rendo à inteligência e cultura e elevação de propósitos com que os meus ilustres companheiros de Comissão debateram a matéria em causa, que subscrevi, com restrições deste voto, o projeto redigido pelo Dr. LÚCIO BITTENCOURT, e que espelha com toda fidelidade o pensamento vitorioso na Comissão.

A Constituição de 1937, a igual do que preceituavam as anteriores Constituições da República, veda à União, aos Estados e aos Municípios tributar bens, rendas e serviços uns dos outros (art. 32, c) estabelecendo, assim, a imunidade fiscal para quaisquer bens, para quaisquer rendas e para quaisquer serviços da União, dos Estados-membros e dos Municípios.

Duas correntes disputam a prevalência da melhor exegese para a expressão "bens, rendas e serviços" contida na letra c do art. 32 da Lei Constitucional.

A primeira sustentando que na referida expressão só se incluem :

- a) — os bens próprios, constitutivos do patrimônio da União, do Estado-membro e do Município;
- b) — as rendas provenientes das operações financeiras que a União, o Estado-membro e o Município realizam, no exercício de sua atividade jurídico-privada; e as dos tributos que, no exercício de sua atividade político-financeira, requisitam de todas as pessoas que formam a Nação; e
- c) — os serviços, públicos e privados, de qualquer natureza, executados diretamente, pela União, pelo Estado-membro e pelo Município; e somente os serviços públicos, assim considerados os que a Constituição atribue de modo explícito à União, ao Estado-membro e ao Município, exercidos, mediante delegação, por órgãos auxiliares, com personalidade de direito público (autarquias).

A segunda, admitindo que naquela expressão se compreendem os bens, rendas e serviços, não somente dos órgãos centralizados da União, Estados ou Municípios, senão, também, os das autarquias que exerçam atividades que a Constituição atribue explícita ou implicitamente, à União, aos Estados e aos Municípios.

Aceito, sem maior consulta, a conceituação preconizada pelos adeptos da primeira escola, no pressuposto de que a imunidade revestindo caráter eminentemente político, há que ser considerada restritamente à pessoa do Estado, atingindo-a, embora, onde quer que se alongue o exercício de seu poder político, seja no âmbito da atividade pública privativa, ou seja além deste, no campo da atividade estranha, particular.

Se é verdade, dentro desse raciocínio, que o Estado goza daquela prerrogativa no exercício de qualquer atividade, mesmo de natureza privada, o mesmo não ocorre em relação a outras entidades com personalidade de direito público,

salvo as que, de modo exclusivo, executam serviços descentralizados do Estado.

Evidencia-se, portanto, que se há órgãos autárquicos que exercem atividades que a Constituição atribue à União, aos Estados ou aos Municípios, órgãos esses que participam da natureza do próprio Estado ou são prolongamento dêste — outros há, entretanto, que executam serviços que, embora relevantes, são de natureza privada.

Esse traço de distinção que separa, em dois campos, as autarquias, para efeito de aplicação das prerrogativas constitucionais instituídas em favor da União, dos Estados e dos Municípios, é espelhado pela jurisprudência do mais alto Tribunal do País.

Em recente Acórdão unânime, confirmando decisões anteriores, o Supremo Tribunal Federal acaba de negar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes “foro especial para processo e julgamento dos executivos propostos” (*Agravo de petição n. 8.896*, pág. 2.664 do *Apenso ao n. 226 do “Diário de Justiça”* de 29 de setembro de 1942).

O relator desse Acórdão, o ilustrado Ministro OROSIMBO NONATO, embora reconhecendo que as autarquias sejam consideradas entidades de direito público, deixou esclarecido o ponto de vista orientador da decisão:

“É necessário, porém, observar que possuem elas personalidade jurídica, têm certa autonomia, que, aliás não exclui a participação, a intervenção ou fiscalização do Governo.

Não podem, entretanto, ser todas elas colocadas no mesmo nível ou situadas nos mesmos quadros.

Em algumas, como no Departamento Nacional do Café, o aspecto de órgão da atividade estatal assume tão grande relevo que seria fugir à realidade negar a existência dos mesmos motivos que suscitaram a criação de fóro especial para a União. E assim decidiu este Tribunal.

O mesmo, entretanto, não se passa com os Institutos de Aposentadoria e Pensões. São entidades autônomas de que a União, como explana o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República “é contribuinte, como uma terceira parte que, juntamente com o empregador e o empregado, custeia os fundos necessários à vida da instituição”, “é mera contribuinte sem qualquer vantagem patrimonial própria”.

O seu interesse pela vida da instituição que serve a fins sociais relevantes, tem expressão vária, que não justifica que assumam situação de parte na demanda da entidade com o contribuinte”.

Colocado nesse ponto de vista, não me parece que a imunidade tributária seja susceptível de interpretação tão lata quanto a que foi consagrada no art. 1.º, combinado com o seu § 1.º e art. 2.º, do projeto.

2.ª — QUANTO À IMUNIDADE DOS BENS DAS AUTARQUIAS:

Restrinjo-me a considerar uma simples questão de fato. Se não é da substância do contrato de promessa de venda e transferência do domínio, o mesmo não ocorre em relação à posse, dado que é usual nas operações imobiliárias pactuadas por instrumento dessa ordem, entre os institutos e seus associados, atribuir-se desde logo, ao promitente comprador a posse do imóvel.

Ora, se a imunidade, no caso de ser deferida aos bens do Instituto, prevalece enquanto o imóvel prometido vender não se desvincular do seu patrimônio, mesmo quando satisfeitas todas as condições estipuladas no contrato, com o pagamento final do preço da coisa, ocorrerá este fato: beneficiar-se o associado, simples particular, de prerrogativa tornada extensiva aos bens da autarquia; só pela circunstância de continuar o domínio do imóvel integrado, *de jure*, na pessoa da autarquia.

É sabido que o imposto, que incide sobre o prédio, assenta ou recai, afinal, no morador do prédio, seja este o proprietário ou locatário ou o promitente comprador na posse do prédio. Os tributos que oneram a propriedade são usualmente incluídos no aluguel.

No caso de imóveis prometidos vender pelos Institutos aos seus mutuários, estes, na posse do imóvel, podem locá-lo ou sublocá-lo e, além de possuírem a coisa, não pagarão imposto algum. Colhem todos os frutos.

Nenhuma vantagem para os Institutos. Todas para o promitente comprador. Prejuízo para o Fisco.

Legaliza-se, pela omissão, por vezes intencional, de simples formalidade decorrente de contrato perfeito e acabado, a evasão de rendas do Estado, em benefício de alguns particulares, e quebra-se, assim, o princípio constitucional de tratamento equalitário de todos os cidadãos.

Em 27-8-43. — (a.) Mário Mello.

VOTO VENCIDO

LUIZ J. DA COSTA LEITE

*Voto vencido quanto ao limite máximo
para isenção*

Sendo o I.P.A.S.E. um órgão paraestatal, gozando, por isso mesmo, dos privilégios conferidos à Fazenda Nacional e gozando da isenção de impostos quando realizando operações imobiliárias (letra g do art. 4.º do D.L. 2.865), privilégio reconhecido aqui pela própria Comissão, poderiam as Instruções n. 3, de 10 de junho de 1941, ter sido orientadas no sentido amplo que lhe facultava o decreto que dispõe sobre o seu funcionamento.

No intuito, porém, de colaboração franca com a Municipalidade, adotaram-se medidas restritivas em relação às promessas de venda, medidas estas que assim se resumem :

- a) — qualidade de segurado obrigatório;
- b) — exigência de não ser, o adquirente, proprietário, condômino ou promitente comprador de prédio algum;
- c) — destinar-se o imóvel a residência, só permitindo o aluguel em casos especiais, a juízo do I.P.A.S.E.;
- d) — limite máximo do valor do empréstimo em Cr\$ 150.000,00.

Durante os trabalhos da Comissão, concordamos em restringir, ainda mais, as operações sob promessa de venda :

- a) — pelo pagamento do imposto de transmissão até então não cobrado ao promitente comprador;
- b) — pelo pagamento do imposto predial quando alugado o imóvel, a qualquer título;
- c) — pelo limite de Cr\$ 150.000,00, correspondendo ao valor do imóvel e não do empréstimo;
- d) — pelo pagamento das taxas remuneratórias de serviço, em qualquer caso;
- e) — pelo disposto no § 1.º do art. 3.º do projeto de decreto-lei, eliminatório de qualquer possibilidade de retardamento na cobrança dos impostos devidos logo após a liquidação da dívida.

Não concordaram os ilustres membros da Comissão com o limite de Cr\$ 150.000,00 proposto pelo I.P.A.S.E., baixando-o para Cr\$ 75.000,00.

Contra a afirmação de que o Governo já concede ao funcionário, por intermédio dos Institutos, o favor especial da possibilidade de aquisição de residência a longo prazo, tivemos ocasião de antepor os seguintes argumentos :

- a) — as operações a longo prazo não são privilégio dos órgãos paraestatais de previdência social. Inúmeras empresas particulares operam intensamente nesta modalidade sendo mesmo comum os anúncios, nos jornais, de capitalistas oferecendo esta vantagem a juros de 9% ou seja pouco mais elevado do que o normal de 8%;
- b) — o capital empregado em empréstimos, pelas autarquias de previdência social, é formado pela triplice contribuição do empregador, do Governo e do empregado, que, assim, paga juros sobre uma parte do seu próprio capital. E, no caso especial do I.P.A.S.E., os valores empregados nos empréstimos são formados pela contribuição única do segurado.

Até agora, para os funcionários públicos, o único favor especial concedido pelo Governo eram as isenções dos impostos predial e de transmissão, de vez que o decreto-lei n. 2.865, de 12 de dezembro de 1940, eliminou a possibilidade de aquisição de casa própria sem entrada inicial, exigindo-lhes as entradas de 10 e 20% sobre o valor das operações de promessa de venda.

Em defesa do nosso ponto de vista, e por falta de tempo para melhor documentação, tivemos ocasião de citar o exemplo dos países escandinavos, onde, para a concessão da casa própria, a intervenção dos Governos se faz sentir :

- a) — evitando a valorização descabida e vertiginosa de terrenos por meio da aquisição de grandes áreas, inclusive pela desapropriação;
- b) — criando fundos especiais para atender ao problema;

- c) — criando cooperativas para provimento de habitação;
- d) — auxiliando, as construções, com certa quantia em dinheiro, sem expectativa de reembolso, ou atendendo parte do pagamento das despesas anuais;
- e) — garantindo os juros do capital empregado pelas empresas particulares;
- f) — assumindo responsabilidade pelo pagamento de prestações e juros e, em alguns casos, pelo resgate do principal;
- g) — isentando de taxas, impostos e super taxas durante certo tempo e, em alguns casos, isenção de selos e de taxas de registo as operações da casa própria;
- h) — proporcionando às sociedades reconhecidas de utilidade pública os terrenos destinados à construção de habitações baratas.

Muitas mais seriam as enumerações das facilidades proporcionadas pelos países escandinavos no sentido da facilitação da casa própria. As que aí ficam são, porém, bastantes para mostrar o quanto estamos longe do problema, maxime se compararmos a ação das municipalidades desses países — (a ação pró casa própria interessa di-

retamente as municipalidades) — com as exigências que verificamos entre nós. Não somente ao empregado de pequena categoria deve ser estendida a isenção. Quanto mais elevada a posição do funcionário, maiores os encargos decorrentes da própria posição que ocupa na sociedade, razão por que não concordamos com a fixação do limite máximo, para isenção, em Cr\$ 75.000,00, pleiteando-o para Cr\$ 150.000,00, pois só neste limite podem ser incluídos os chefes de secção e demais funcionários assemelhados.

E queremos concluir o nosso voto vencido, chamando a atenção para a injusta afirmação trazida ao seio da Comissão, de que, aos Institutos de Previdência Social cabe a culpa do exagerado valor de terrenos em virtude de sua entrada no mercado.

Para destruir esta afirmativa basta comparar-se as aquisições feitas pelos Institutos com as realizadas pelos particulares e destinadas a incorporações com lucros astronômicos.

A alta exagerada dos terrenos é uma consequência do excesso de capitais advindos de lucros fabulosos decorrentes da guerra, que procuram colocação em imóveis para fugirem aos depósitos bancários sem juro.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1943. —
(a.) *Luiz J. da Costa Leite.*

Crimes contra a administração pública

Prof. ROBERTO LYRA

(Das comissões elaboradoras dos Códigos Penal, de Processo Penal, Penitenciário e de Menores)

I. Código de 1830. — II. Código de 1890. — III. Código de 1940. — IV. Classificação dos crimes contra a administração pública. — V. Principais inovações do Código de 1940. — VI. Conceito penal de administração pública. — VII. Conceito penal de funcionário público. — VIII. Crimes contra a administração pública diversamente capitulados. — IX. Circunstância agravante e causas de aumento de pena relativas a funcionários públicos. — X. Remissões.

I — O título V do Código de 1830 — “Dos crimes contra a boa ordem e administração pública” — dividia-se em três capítulos, tratando

o de n. 1 de “prevaricações, abusos e omissões dos empregados públicos”, em sete secções: I — prevaricação; II — peita; III — suborno; IV — concussão; V — excesso ou abuso de autoridade, ou influência proveniente do emprêgo; VI — falta de exação no cumprimento dos deveres; VII — irregularidade de conduta.

O capítulo n. II versava sobre a falsidade, e o III, sobre o perjúrio.

Os crimes de resistência, tirada ou fugida de presos do poder da Justiça e arrombamento de cadeias e de desobediência às autoridades, figura-