

Na emergência que vivemos, o jurista, como parte integrante da população, tem várias de suas atividades, direitos e interesses regidos pelas portarias baixadas pelo Coordenador da Mobilização Econômica, mas continua encastelado no seu negativismo. Pode comprar, apenas, os gêneros que o Coordenador permite e na quantidade por êle estipulada. Paga pelas utilidades o preço fixado em portaria do Coordenador. Presta, compulsoriamente, informações e esclarecimentos que o Coordenador exige. Todavia, continua a achar que os atos dêste não são lei, quer em sentido formal, quer em sentido material, não possuindo, por qualquer modo, a força e o efeito de um ato legislativo, constituindo meras e simples "portarias administrativas".

Esses exemplos são vivos e eloqüentes pela massa da população que abrangem, mas já temos entre nós, de longa data, órgãos que exercem, em seus setores mais restritos, funções tipicamente normativas, baixando resoluções e regulamentos de caráter obrigatório e com força de lei, como, entre inúmeros outros, o Departamento Nacional do Café, o Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto do

Açúcar e do Alcool. As normas baixadas por êsses órgãos, todavia, o jurista brasileiro não atribue a qualificação de lei, nem lhe reconhece a força e o poder desta.

IV. CONCLUSÃO

A divergência assinalada bem demonstra a necessidade de ajustamento entre os juristas americanos e brasileiros, afim de que possam todos ver pelo mesmo prisma o mesmo objetivo. E, para tanto, o que me parece de mister é que modifiquemos, nós, brasileiros, o nosso conceito errôneo de direito administrativo e aceitemos, para constituir a base essencial do entendimento inter-americano, o conceito esposado pelos juristas dos Estados Unidos da América.

Proponho, pois, que se adote, para a formação do desejado "*common ground*", o conceito de que o Direito Administrativo compreende e abrange não só as leis que regem a organização, os poderes e as funções da Administração Pública e de seus agentes, mas, ainda, os atos administrativos, que, pelo seu caráter obrigatório e geral, tenham força e efeito de lei.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

ACUMULAÇÕES — PROVENTO DE APOSENTADORIA — PENSÕES — CARÁTER DÊSSES BENEFÍCIOS — TENDÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Em torno dos problemas referentes à acumulação dos benefícios pecuniários da previdência social, têm surgido inúmeras divergências ponderáveis.

2. O grande número de decretos que se sucederam em espaço de tempo relativamente curto, o prestígio da tradição e a força das interpretações acomodáticas criaram uma situação verdadeiramente confusa, estimulando o espírito de controvérsia.

3. Nessas condições, e considerando a relevante importância do assunto, o Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, em exposição de motivos de 9 de setembro de 1940, sugeriu a V. Excia. fôsse designada uma comissão para o fim especial de proceder aos estudos necessários a uma solução definitiva.

4. Decorrido precisamente um ano, isto é, em 9 de setembro de 1941, a comissão apresentou minucioso relatório, peça fundamental do presente processo.

5. Trata-se de documento erudito e minucioso que encerra contribuição valiosa ao estudo em tela. Sobreleva considerar, todavia, que a ilustre comissão absteve-se de sugerir quaisquer medidas tendentes a resolver o problema, limitando-se à análise exegética da abundante legislação existente, para concluir, como concluiu, pela determinação pura e simples do texto legal em vigor, fixando-lhe a interpretação.

6. Ora, parece a êste Departamento que o mais importante teria sido estudar o problema em si mesmo, à luz das necessidades econômicas e dos imperativos político-sociais, para determinar a solução mais vantajosa e convinável.

7. Nessas condições, no propósito de resolver definitivamente o assunto, fixando orientação uniforme, racional e jurídica, êste Departamento estudou o problema em sua origem e através de sua evolução.

8. As acumulações remuneradas, diz BARBALHO "têm a idade do validismo" e é inútil, pois, buscarmos fixar a sua origem histórica. Fato é, todavia, que contra essa velha prática sempre se manifestou a hostilidade da opinião pública, constante e incansável, embora raras vezes profícua.

9. Os Estados Gerais, reunidos em França por ocasião da morte de Luiz XI, reclamaram, entre outras providências, que se abolisse a acumulação de funções, dando expansão aos ressentimentos longamente abafados pelo terror (CANTÚ, XV, Cap. I).

10. Também em Portugal se encontra ampla notícia dessa hostilidade.

11. Já em 1665, no célebre *Sermão da Terceira Domingo da Quaresma*, dizia VIEIRA, profligando o abuso:

“Há sujeitos na nossa Côrte, que têm lugar em três e quatro tribunais, que têm quatro, que têm seis, que têm oito, que têm dez ofícios. Este ministro universal não pergunto como vive, nem quando vive? Não pergunto como acode a suas obrigações, nem quando acode a elas? Só pergunto como se confessa?”

12. Aliás, não somente a opinião pública, mas publicistas e legisladores, se deixaram contaminar por essa hostilidade persistente, como faz prova o grande número de decisões e decretos que se sucederam em curto espaço e cuja impressionante repetição, como observa CARLOS MAXIMILIANO, constitui documento vivo da resistência e vitalidade do inveterado abuso. Podemos citar:

“Carta Régia de 6 de maio de 1623, alvará de 8 de janeiro de 1627, decretos de 28 de julho de 1668, de 21 de setembro de 1677 e de 18 de julho de 1681, Carta Régia de 6 de agosto de 1682, decretos de 3 de setembro de 1683, de 30 de março de 1686, de 29 de fevereiro de 1688 e de 19 de novembro de 1701”. (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição*, pág. 758).

O Brasil também não ficou imune.

13. Com a vinda da Côrte para o Rio de Janeiro, recebemos os vícios da Metrópole, exacerbados pelo clima colonial.

“El Rei — diz BARBALHO — precisava trazê-los (aos cortejões) sempre fartos para evitar-lhes as importunações e também para prontos instrumentos a seus designios. Um dos modos de faltar essa gente importuna era a acumulação de cargos com a conseqüente acumulação de vencimentos”.

14. Seja por essa razão, ou porque realmente a Colônia carecesse de homens capazes, fato é que os cargos cada vez mais se acumulavam, irrestrita e vergonhosamente.

15. Após o retorno da Côrte, todavia, o Príncipe Regente buscou pôr cõbro ao abuso que proliferava.

16. Pelos decretos de 13 de fevereiro e 18 de junho de 1822 não só proibiu que

“fôsse reunida em uma só pessoa mais de um ofício ou emprêgo e vencesse mais de um ordenado”,

como ainda determinou que

“os presidentes, chefes e magistrados das repartições a que são adidos êsses funcionários, não consentissem, debaixo de sua plena responsabilidade, que êles fôsem pagos dos respectivos ordenados ou fôsem metidos nas folhas formadas para êsses pagamentos”.

17. Nada disso, entretanto, impediu que a lei continuasse sendo habilmente interpretada, ao sabor de incon-

fessáveis interesses. Os validos tinham tal prestígio que acabaram por obter os célebres avisos de 4 de junho de 1847 e 21 de março de 1864, facilitando a acumulação dos apadrinhados políticos.

18. Com isso findou-se o Império, sem extirpar-se o vício.

19. A primeira Constituição republicana, de 1891, tornou a vedar expressamente as acumulações remuneradas. Os interessados, entretanto, continuavam vigilantes, e surgiram as novas interpretações acomodatórias. Sustentavam uns, como RUI BARBOSA, que a Constituição apenas traçara normas mas que à lei ordinária cabia estabelecer as exceções. (*Comentários*, vol. VI, pág. 197); argüiam outros um suposto “direito adquirido”, olvidando que de fato nulo não pode fluir direito. O próprio Congresso resolveu que se devia respeitar êsse suposto direito adquirido, esquivando também que

“um ato inconstitucional não é lei. Não confere direitos, não impõe dever, não assegura proteção, não cria empregos. E’ juridicamente considerado como se nunca tivesse existido”. (BLACK — *Handbook of American Constitutional Law*, 3.^a Ed. 1910, pág. 75).

20. Também o nosso Supremo Tribunal foi inúmeras vezes chamado a pronunciar-se a respeito das acumulações que reiteradamente condenou como inconstitucionais (Acórdãos de 4-4-1909, 2-12-1911, 27-6-1914, 2-8-1916, 2-12-1918, 7-8-1920, 13-4-1928, 24-8-1928, 3-10-1928, etc.).

21. Nada disso, entretanto, impediu que os proventos dos cargos continuassem beneficiando cumulativamente os protegidos da política, situação que perdurou inalteravelmente até 1931, apesar dos inúmeros dispositivos legais.

22. Finalmente, em 8 de janeiro dêste ano, o decreto n. 19.576 proibiu, taxativamente, todas as acumulações remuneradas, com tolerância, precária, apenas para o magistério.

23. Nessa proibição de acumular cargos públicos evidentemente se incluía aquela de acumular os respectivos proventos quer da atividade quer da inatividade, pois é certo que se o Estado não permite o exercício simultâneo de mais de um cargo, não pode também tolerar a percepção cumulativa das vantagens decorrentes, como observa CARLOS MAXIMILIANO.

24. Assim é que, como dizíamos, no decreto n. 19.576 ficou estatuído:

“Art. 3.^o E’ igualmente proibida a acumulação de qualquer vantagem percebida dos cofres públicos com função ou emprêgo remunerado em estabelecimento, empresa, companhia, instituto, ou serviço de qualquer natureza, desde que dependentes do Governo ou por êle subvencionados.

Art. 4.^o A aceitação de emprêgo, comissão, cargo ou função pública remunerada por parte do funcionário civil ou militar, aposentado, reformado, jubilado, em disponibilidade ou pensionista, importa na perda definitiva de todas as vantagens decorrentes da aposentadoria, reforma, jubilação, disponibilidade ou pensão, tratando-se de cargo efetivo e,

apenas durante o exercício, se o cargo for em comissão'.

25. Foi clara a lei. Ficou proibida a acumulação dos proventos de inatividade com cargo ou função pública, mesmo em se tratando de estabelecimentos simplesmente dependentes do Governo.

26. Parece, contudo, que houve certa imprecisão técnica ao incluir os pensionistas na proibição do art. 4.º, de vez que a pensão é apenas um benefício de família, sem nenhuma identidade jurídica com os proventos da aposentadoria, disponibilidade ou jubilação.

27. Tanto assim é que o decreto-lei n. 19.949, de 2 de maio do mesmo ano, regulamentando o anterior, definiu os institutos referidos no art. 3.º, supracitado, e esclareceu que não se compreendia na proibição aludida a pensão de montepio e meio soldo

"Art. 2.º A pensão de montepio civil e militar e de meio soldo, concedida, na forma da legislação ordinária, às viúvas e herdeiros de funcionários civis e militares, não se compreende no art. 4.º do decreto n. 19.576, devendo, porém, o beneficiário respectivo, quando tenha remuneração por exercício de qualquer função ou emprego público, ou assemelhado, e enquanto a perceber, recusar o recebimento de uma ou de outra, e comunicar a opção na forma do art. 8.º".

28. E', então, perfeitamente claro o pensamento do legislador: não constitui acumulação o exercício de cargo ou função pública pelo beneficiário de pensão, mas fica-lhe vedada, enquanto durar o exercício, a percepção daqueles proventos, de forma que se não dê a percepção simultânea, que é exatamente o que a lei busca coibir.

29. Com referência aos proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, ficou entretanto, determinado:

"Art. 13. A acumulação dos proventos de mais de uma aposentadoria, disponibilidade ou reforma, ou de uma e outra, conforme a legislação vigente ao tempo de sua concessão, será admissível somente quando permita a acumulação dos proventos correspondentes à atividade das funções ou cargos de que se trate".

30. Essa situação perdurou apenas até julho do mesmo ano, pois que, tendo em vista as condições econômicas, resultantes da crise mundial que também nos atingia, foi baixado o decreto n. 20.199, de 10 daquele mês (julho de 1931), autorizando a percepção de proventos de cargo ou função pública com pensão de montepio ou meio soldo, civil ou militar, mediante o desconto de 1/3 do valor desse benefício.

31. Dentro desse mesmo critério, uniformemente seguido, surgiu o decreto n. 22.414, de janeiro de 1933, que autorizou a percepção simultânea de pensões de qualquer origem até o limite de 3:600\$0 (Cr\$ 3.600,00) anuais.

32. Firmou-se assim, definitivamente, um critério jurídico distinto, no tratamento dos benefícios de pensões e dos proventos de inatividade.

33. Os proventos de inatividade não seriam recebidos cumulativamente, nem seus beneficiários podiam exercer função pública; as pensões, num ou noutro caso, apenas ficariam sujeitas a um limite ou a um desconto.

34. O valor fixado, entretanto, foi evidentemente baixo, exatamente o mesmo estabelecido quasi meio século antes (art. 37 da lei n. 942-A, de 31 de outubro de 1890), o que não impediu, todavia, que o limite se mantivesse.

35. Assim é que a Constituição de 1934, ao cuidar das acumulações no seu art. 172, estabeleceu:

"§ 2.º As pensões de montepio e as vantagens da inatividade só poderão ser acumuladas se, reunidas, não excederem do máximo fixado por lei, ou se resultarem de cargos legalmente acumuláveis".

36. Como nenhuma lei nova estabeleceu outros limites para a acumulação, permaneceram em vigor aquelas leis ordinárias, então existentes, que fixaram o referido limite: 3:600\$0 por ano.

37. "Todavia, em 23-5-1937, de acordo com o art. 4.º da lei n. 436, foi o limite elevado para 900\$0.

38. A Constituição de 10-11-1937 não fez qualquer referência à acumulação de pensões, estabelecendo, simplesmente, a norma geral:

"E' vedada a acumulação remunerada de cargos públicos da União, dos Estados e dos Municípios".

39. Em obediência ao preceito constitucional, entretanto, foi logo em seguida regulado o assunto pelo decreto-lei n. 24, de 29 de novembro do mesmo ano, que estabeleceu:

"Art. 1.ºa proibição do art. 159 da Constituição estende-se aos empregados de Caixas Econômicas, do Banco do Brasil, Loide Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões".

"Art. 4.º E' proibida a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como a destes com os de função ou cargo público".

40. O texto é claro, o que não impediu que na sua interpretação surgissem as maiores dúvidas. Entendiam alguns que a lei excluía completamente a proibição de acumular pensões, fazendo cessar a limitação imposta pelas leis anteriores; afirmavam outros, entretanto, que os termos gerais do art. 4.º eram apenas exemplificativos, permitindo, *ipso facto*, a interpretação analógica e extensiva. Assim é que o Senhor Ministro do Trabalho entendeu que a proibição constante do texto se estendia até às pensões concedidas pelas Caixas e Institutos (D.O., 14-7-1938).

41. A intenção do legislador, todavia, não poderia ter sido vedar completamente a acumulação de pensões, tanto assim que, em 22-1-1938, o decreto-lei n. 196 veio declarar permitida a acumulação até o máximo de 900\$0 — como aliás já estatuiu lei anterior — e veio revigorar o disposto no decreto n. 20.199, de 10-7-1931, estabelecendo que o desconto de 1/3 da pensão, ali referido, nunca faria reduzir o total percebido pelo beneficiário a menos de 600\$0 mensais.

42. O critério, como vemos, sofreu algumas vacilações, mas a sua tendência geral permaneceu perfeitamente nítida através de todas as oscilações: proibir a acumulação dos proventos da inatividade, mas permitir, ou apenas limitar, a acumulação de pensões.

43. Esse limite é que foi sendo alterado, variando entre 300\$0 e 2:000\$0 mensais.

44. Este último valor foi estabelecido pelo decreto n. 819, de 27-10-1938 que, criando uma situação absolutamente nova, em total desacôrdo com a boa doutrina e com a nossa tradição jurídica, permitiu, pela primeira vez, a acumulação de todos os proventos de inatividade, dispondo:

"Art. 6.º E' lícita a acumulação dos benefícios das Caixas e Institutos de previdência social, com os de aposentadoria e pensões concedidas pela União, Estados e Municípios, observado, porém, o limite fixado no § 1.º do art. 4.º (2:000\$0)".

45. Eis que, todavia, logo em seguida, pelo decreto n. 1.047, de 12-1-1939, foi o limite novamente reduzido para 600\$0 mensais, prevalecendo, entretanto, a concessão extraordinária.

46. Essa situação, porém, perdeu apenas até a decretação do Estatuto dos Funcionários Públicos (decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939) que estabeleceu:

"E' vedada a acumulação remunerada.

A proibição do artigo anterior estende-se: à disponibilidade e à aposentadoria, bem como ao recebimento de proventos de disponibilidade ou aposentadoria com os de cargo ou função (arts. 209 e 211)".

47. Entretanto, como esse decreto também não estabeleceu expressamente se na proibição se incluíam as vantagens originárias das caixas de aposentadorias e pensões, nova dúvida se levantou.

48. Foi nessas condições que, em 30-12-1939, foi publicado o decreto n. 1.922, motivado pela exposição de motivos n. 2.441, d'esse Departamento, e ao qual se atribuiu caráter interpretativo do Estatuto, vedando expressamente "a acumulação de proventos de aposentadoria em cargo ou função federal, estadual ou municipal com os de igual natureza das Caixas de Aposentadorias e Pensões ou Institutos congêneres".

49. E' bem verdade que o decreto n. 2.004, de 7 de fevereiro de 1940, estabeleceu no seu art. 4.º que é

"lícito ao associado obrigatório de mais de um instituto de previdência acumular os benefícios concedidos por essas instituições"

e, mais ainda, no art. 11:

"E' lícita a acumulação, na forma do presente decreto-lei, dos benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com os de aposentadoria ou pensão pagos pela União, Estados ou Municípios".

50. Esse desvio da nossa diretriz jurídica, uniforme e tradicional, não poderia, entretanto, prevalecer e realmente não prevaleceu.

51. Em exposição de motivos n. 203, de 24 do mesmo mês, este Departamento sugeriu a revogação desses artigos, de vez que nada justificaria a derrogação do salutar princípio de não acumulação, princípio que consubstancia uma das muitas conquistas do Estado Novo. Aprovada por V. Excia., essa exposição de motivos deu origem ao decreto n. 2.043, que revogou, aos 20 dias de vida efêmera, o decreto supracitado, restabelecendo, destarte, o nosso critério histórico: proibir a acumulação dos proventos da inatividade e permitir a acumulação de pensões.

52. Dessa forma, podemos assim resumir a evolução desse instituto, no que diz respeito às pensões, de 1931 para cá:

Decreto n. 19.576, de 8-1-1931 — Estabeleceu a perda definitiva das pensões pela aceitação de cargo público.

Decreto n. 19.949, de 2-5-1931 — Estabeleceu a obrigação de optar pelo vencimento ou pela pensão, enquanto durar o exercício.

Decreto n. 20.199, de 10-7-1931 — Autorizou a percepção das pensões mediante desconto de 1/3.

Decreto n. 22.414, de 2-1-1931 — Autorizou a acumulação de pensões até o limite de 300\$0.

Decreto-lei n. 436, de 23-5-1937 — Elevou o limite anterior para 900\$0.

Decreto-lei n. 196, de 22-1-1938 — Manteve o limite de 900\$0 e estabeleceu que o desconto de 1/3 da lei n. 20.199 nunca faria os proventos baixarem a menos de 600\$0.

Decreto-lei n. 819, de 27-10-1938 — Elevou o limite de 600\$0 para 2:000\$0.

Decreto-lei n. 1.047, de 12-1-1939 — Tornou a baixar o limite para 600\$0.

53. Em resumo, podemos distinguir três fases distintas, de 1931 para cá, em que se vislumbra, todavia, uma tendência uniforme de abrandamento:

- a) proibidas as acumulações de pensões;
- b) autorizadas, mediante opção de proventos;
- c) plenamente autorizadas, mas sujeitas a limite.

54. A mesma tendência não se observa no que diz respeito aos proventos da inatividade. Muito pelo contrário, passamos da acumulação franca antes de 1931 (ou 1915), para a acumulação restrita da Constituição de 1934, e daí para a proibição total, atualmente vigente.

55. Há, pois, nitidamente fixadas, duas tendências opostas, perfeitamente de acôrdo com a boa doutrina: proibir a acumulação dos proventos da inatividade e permitir a acumulação de pensões.

56. Talvez não seja fácil determinar as raízes jurídicas desse tratamento diferenciado entre aposentadorias e pensões de servidores públicos, muito embora seja fácil apontar os seus fundamentos lógicos. Aliás, é evidentemente mais razoável buscar para as leis um arcabouço

consuetudinário do que para as tradições um fundamento jurídico, tanto mais que, como observa BIELSA,

“En realidad el fundamento de esta institucion legal (jubilação) es de orden moral, economico y politico más que juridico” (BIELSA, *Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 126).

57. Tentaremos, entretanto, apontar as principais diferenças doutrinárias entre esses dois institutos jurídicos, diferenças que poderão perfeitamente explicar a diversidade de tratamento legal.

58. Resumindo, podemos dizer:

- a) a pensão é um seguro social obrigatório: a aposentadoria é a simples “continuação de vencimento ou salário”, é o que os franceses denominam “*traitement prolongé*”;
- b) a pensão, como seguro social, é adquirida mediante uma contribuição compulsória: a aposentadoria, na qualidade de pagamento, é consequência imediata de um serviço prestado;
- c) as pensões são pagas pelos seguradores — Caixas ou Institutos: a aposentadoria é paga pelo empregador (Tesouro Nacional);
- d) as pensões são pagas a favor de beneficiários inscritos: a aposentadoria é paga ao empregado na inatividade.

59. Pode-se, evidentemente, discutir o caráter de pagamento continuado de que a aposentadoria se reveste, uma vez que se considere o problema em seus termos gerais. No Brasil, todavia, a discussão não se justificaria. A aposentadoria, em face do nosso regime legal, não passa de um pagamento continuado por serviço prestado.

60. Não importa considerar se o pagamento é feito como alimento — em caráter de generosidade — ou como obrigação decorrente do “risco profissional” do empregador, dentro do conceito de que *ubi commoda ibi et incommoda esse debet*. Os proventos da aposentadoria não são consequência de uma capitalização, nem têm o caráter de renda vitalícia, são simples vencimentos continuados

“dernière rémunération des services rendus pendant une longue carrière” (*Traité élémentaire de Droit Administratif*, H. BERTHÉLEMY).

L'idée générale qui domine ces deux régimes est que la pension de retraite a actuellement le caractère d'un *traitement prolongé*, mais avec un taux moindre que le traitement d'activité. En réalité la pension devrait maintenant être dénommée *traitement de retraite*; cela exprimerait exactement l'assimilation des deux rémunérations (*Droit Administratif*, R. BONNARD, pág. 502).

61. Essa situação é absolutamente nítida. Os proventos da aposentadoria são uma “continuação do pagamento da atividade”: guardam-lhe natural proporção e conservam “todos os seus característicos”

“Le fonctionnaire qui est mis à la retraite pour ancienneté, ou pour invalidité continue à recevoir

une rémunération qui est la suite de son traitement et qui en conserve les caractères. (R. BONNARD, *op. cit.*, pág. 502).

62. Não há dúvida que seria vantajoso para a administração — por várias razões a que este Departamento já tem aludido — atribuir-se à aposentadoria o caráter e a natureza jurídica e econômica de um seguro social obrigatório, o que viria simplificar, grandemente, uma série de problemas importantes. Mas, à luz do nosso direito positivo, a aposentadoria não tem este caráter e, se um dia vier a ser organizada nesses moldes, nova será a situação decorrente de sua percepção e outros serão os problemas a resolver.

63. A sua situação atual, entretanto, é, como acabamos de demonstrar, de um simples “pagamento continuado”, na expressão francesa. O mesmo, todavia, já se não pode dizer com respeito às pensões pagas à família dos funcionários mortos.

64. A pensão não é, certamente, um ordenado e nem mesmo um bem deixado pelo funcionário aos seus herdeiros. As pensões são percebidas não na qualidade de herança, mas *de jure proprio* pelo beneficiado, mesmo que tenha aberto mão dos direitos hereditários.

65. Seu aspecto característico é de “*assurance obligatoire*” e pode ser considerada como “*traitements différés*”, verdadeira renda deferida na expressão francesa.

66. Esse caráter nítido de seguro social é por tal sorte indistigável que, na Itália, no caso de ser o funcionário condenado ou destituído, a pensão será liquidada — tal como um seguro — a favor da família.

“...quando il diritto a pensione si perde, alla moglie ed alla prole del *condannato o del destituito* la pensione é liquidata como se l'impiegato fosse morto (C. VITTA — *Diritto Amministrativo*, vol. II, pág. 490)”.

67. Na Argentina, em que a aposentadoria está sujeita a um regime absolutamente igual ao das pensões, BIELSA afirma que ambas têm caráter de seguro obrigatório.

68. A desproporção entre o prêmio pago e o benefício fruído não infirma a tese. O Estado contribue com uma parte, tal como contribue para outras instituições sociais, quicá menos relevantes. Tal situação não lhe altera, entretanto, a forma jurídica, tendo

“...el carater de renta diferita al cumplimiento de una condicion, y su forma legal es la del *seguro obligatorio*”. (BIELSA, *Derecho Administrativo*, volume III, pág. 127).

69. A questão é clara. Se a pensão é um seguro; se os beneficiados a percebem “*jure proprio*”; se a percepção terá lugar mesmo que o funcionário tenha sido demitido, não há como impor qualquer restrição ao seu recebimento, sob color de acumulação.

70. Os proventos de aposentadoria, entretanto, são pagamentos por serviços prestados, são “vencimentos continuados”, na expressão francesa, e não podem, pois, ser pagos cumulativamente.

71. Nessas condições, é lícito repetir que a nossa legislação embora indecisa e multiforme, procurou sempre orientar-se nesse mesmo sentido, não se divorciando, portanto, dos cânones fundamentais da boa doutrina.

72. Isto posto, uma vez que a orientação até agora seguida está de acôrdo com a doutrina e com a boa razão, parece de toda a conveniência fixá-la definitivamente em lei, tanto mais que as oscilações por vezes sofridas pela legislação anterior são de molde a lançar alguma dúvida nos espiritos menos avisados.

73. Este Departamento apresenta, pois, ao exame de V. Excia. o incluso projeto de decreto-lei em que se consubstanciam essas medidas necessárias, estendendo as mesmas vantagens aos associados das Caixas de Aposentadoria e Pensões, dada a conveniência de regular de modo uniforme os benefícios da assistência social.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos de meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente. — Aprovado — *G. VARGAS*.

PARECERES

AUTARQUIA — ESTRADA DE FERRO CENTRAL DO BRASIL

— A E.F.C.B., mesmo sendo uma autarquia, tem uma “administração do Estado”; é da União e administrada por esta, pelo processo técnico de outorga de patrimônio e personalidade, podendo o Estado modificar a todo tempo a organização do serviço.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

PARECER

Assunto: Abatimento em passagens.

Exmo. Sr. Ministro:

1. O decreto n. 3.590, de 11 de janeiro de 1939, que aprovou o “Regulamento para concessão de transportes gratuitos nas estradas de ferro da União e por ela administradas”, no seu art. 5.º, letra b, concede, nas passagens, o abatimento de 75 % aos “empregados aposentados da própria Estrada”.

Ora, a E.F.C.B. é, inegavelmente, uma estrada de ferro da União, estando, portanto, obrigada à concessão desse abatimento.

2. Nem caberá dizer que a E.F.C.B. é autarquia e, como tal, não pode ser considerada estrada de ferro da União ou por ela administrada.

Mas, essa Estrada não é particular. Não é de propriedade particular. É de propriedade da União e da administração desta, tal como sempre foi considerada (J. Matos Vasconcelos, “Direito Administrativo”, II, pág. 107).

3. É certo que a E.F.C.B. é uma autarquia. Mas esta é apenas “um processo técnico pelo qual o Estado descentraliza o serviço”.

Em verdade, como escreve Gaston Jèze,

“l'établissement public n'est pas autre chose qu'une combinaison financière et juridique consistant à rendre un patrimoine administratif général certaines choses pour les affecter d'une certaine manière à la réalisation d'un certain but” (“Principes Généraux du Droit Administratif”, II, pág. 149).

E, como escreve o professor Francisco Campos, “pela personificação, o serviço não desgrava da órbita do Esta-

do. Por esta e enquanto ela dura, o serviço terá uma administração própria ou órgãos próprios de gestão; continua a ser, porém, uma administração do Estado” (“Pareceres”, 2.ª série, pág. 212).

4. Como se vê, a E.F.C.B., mesmo sendo autarquia, tem uma “administração do Estado”; é da União e administrada por esta, pelo processo técnico de outorga de patrimônio e personalidade, podendo o Estado modificar a todo tempo a organização do serviço.

5. Destarte, enquanto não for modificado o decreto n. 3.590, de 11-1-39, os funcionários aposentados da Estrada terão direito ao abatimento de 75 %, nos termos do art. 5.º desse decreto.

E' esta a conclusão que se impõe do ponto de vista jurídico, embora de *lege ferenda*, para uma futura reforma de nossa legislação a propósito, sejam dignas da maior consideração as judiciosas ponderações do Sr. diretor da Central.

6. Nesta conformidade e cabendo a Vossa Excelência, Sr. ministro, resolver a dúvida ocorrida (decreto número 3.590, citado, art. 32), estamos em que, se aprovado este parecer, seja a decisão levada ao conhecimento do senhor diretor da E.F.C.B., para os devidos fins. E' o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 1943. — *A. Gonçalves de Oliveira*, consultor jurídico.

(Foi este parecer aprovado pelo senhor ministro).

SEGURO SOCIAL — BENEFICIÁRIO QUE PRODUZ A MORTE DO SEGURADO — LEGÍTIMA DEFESA

— Não se altera a condição de beneficiário quando este, agindo em legítima defesa, produz a morte do segurado.

PROCURADORIA DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO

PARECER

A hipótese, que surge no presente caso, é se altera a condição de beneficiário o fato de haver este produzido a morte na pessoa do segurado.

No regime do Código Civil, são excluídos da sucessão os herdeiros ou legatários:

"I. Que houverem sido autores ou cúmplices em crime de homicídio voluntário, ou tentativa dêste, contra pessoa de cuja sucessão se tratar". (Art. 1.595).

E' certo que o decreto-lei n. 3.347, dispondo sobre o benefício de família, estabelece que:

"Não terão aplicação, relativamente aos benefícios ora regulados, as disposições de direito civil sobre a vocação hereditária, a herança jacente e os prazos de prescrição, bem como quaisquer outras regras de direito, substantivo ou não, que de qualquer forma colidam com os dispositivos dêste decreto-lei".

Em verdade, porém, o decreto-lei aludido é omissivo nesse particular, não sendo, por isso, de se excluir a aplicação do preceito invocado do Código Civil.

Essa exclusão se verifica, entretanto, pelo fato da pensão e do pecúlio não constituírem modalidade de herança e sim de seguro social, como o definiu o decreto-lei número 3.347, citado, no seu art. 1.º.

Ainda recentemente, o Senhor Presidente do D.A.S.P., em Exposição de Motivos, aprovada pelo Sr. Presidente da República, ressaltou que:

"As pensões são percebidas não na qualidade de herança, mas de *jure proprio* pelo beneficiário, mesmo que tenha aberto mão dos direitos hereditários.

Seu aspecto característico é de "assurance obligatoire" e pode ser considerada como "traitements différés", verdadeira renda deferida, na expressão francesa.

Esse caráter nítido de seguro social é por tal sorte indisfarçável que, na Itália, no caso de ser o funcionário condenado ou destituído, a pensão será liquidada — tal como um seguro — a favor da família.

"...quando il diritto a pensione si perde, alla moglie ed alla prole del *condannato* o del *destituído* la pensione é liquidada como se l'impiegato fosse morto (C. VITTA, *Diritto Amministrativo*, vol. II, pág. 490)".

(Exposição de Motivos n. 797, de 16-3-1943, D.O. de 7-7-1943).

Havemos, portanto, de encarar a pensão e o pecúlio como seguro social.

No seguro privado, o assunto se resolveria, conforme o autorizado comentário de CLOVIS BEVILAQUA:

"Mas, se o beneficiário for causa voluntária da morte do segurado, ser-lhe-á recusada a soma estipulada, porque: 1.º. Não pode o beneficiário fundar direito em seu crime. 2.º. Considera-se não verificada a condição maliciosamente levada a efeito por aquele a quem aproveita o seu implemento

(art. 120, 2.ª parte). Se a morte do segurado é termo e não condição aposta ao vencimento do seguro, é um termo incerto *quando*, ao qual se aplica, sem violência, o princípio invocado;"

(Código Civil Comentado, vol. 5.º, pág. 236).

O caso em lide é de seguro social, como já o acentuamos.

Ainda assim, julgamos persistirem os motivos que determinaram excluir da sucessão ou do benefício do seguro privado aquele que foi autor voluntário da morte que lhe aproveita.

A vida humana é um bem, que o Estado tem interesse e obrigação de tutelar.

Protege-a, através de normas repressivas, que, em muitos países, chegam até à pena de morte.

Imoral e incongruente seria admitir-se que este mesmo Estado fôsse reconhecer devidos ao homicida direitos decorrentes da morte, de que ele próprio foi autor.

Seria beneficiar-se alguém do próprio ilícito.

No caso vertente, no entanto, a requerente foi impugnada pelo Dr. Juiz de Direito da Quinta Vara de Porto Alegre, sob o fundamento da legítima defesa (folhas 25-30), confirmada pelo Tribunal de Apelação, em Acórdão (fls. 23-24), que transitou em julgado.

Como demonstra FERRI, a legítima defesa foi desde as mais antigas legislações reconhecida como justificativa. (*Princípios de Direito Criminal*, HENRIQUE FERRI, tradução de Luiz de Lemos d'Oliveira, 1931, pág. 452).

CICERO chamou-a, com precisão, "*non scripta sed nata lex, quan ex natura ipsa arripimus*".

Ela é necessária e o Estado a reconhece.

"Do que resulta que a ação da legítima defesa, realizando uma preponderância do bom direito, está em pleno acôrdo com o poder repressivo que o Estado exerce em defesa do direito; a este momentaneamente se substitue e o coadjuva pelas necessidades da ocasião. A justiça penal, no Estado, e a legítima defesa, no cidadão, são duas formas concordes de luta contra o crime. (FERRI — *Obra citada*, pág. 452).

O nosso Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940) estatue no seu art. 19:

"Não há crime quando o agente pratica o fato

I. —

II. — em legítima defesa".

O ministro FRANCISCO CAMPOS, na Exposição de Motivos com que encaminhou o então projeto de Código Penal, a ela se referiu, elegantemente:

"Na defesa de um direito, seu ou de outrem, injustamente atacado ou ameaçado, *omnis civis est miles*, ficando autorizado à repulsa imediata". (Exposição de motivos de 4-11-1940, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores).

E' um direito e até mesmo um dever.

O Ministro BENTO DE FARIA sintetiza:

“Se a força social não se acha presente em tal momento, ou se esta não pode defendê-lo, não seria justo, nem jurídico, nem humano recusar-lhe o direito ao uso dos meios necessários para repelir agressão injusta ao direito próprio ou de outrem. O exercício desse direito representa, portanto, função eminentemente social, cujo cumprimento interessa tanto à sociedade como ao cidadão agredido”.

(Código Penal Brasileiro, Vol. II, Primeira Parte, pág. 254 — BENTO DE FARIA).

Se crime não há, segundo dispõe o Código, de vez que a viúva do segurado agiu em legítima defesa — cuja importância na doutrina e na legislação frisamos — não há também como negar-lhe o benefício de família ou seja o seguro social.

O Estado tem sob sua égide a legítima defesa.

Institue e lhe interessa o seguro social.

Estabelecidas as premissas, a conclusão é irrecusável.

Opino, assim, pelo deferimento do pedido.

S. M. J.

Procuradoria, 16 de julho de 1943. — Celso Timponi, Procurador.

TRIBUNAL DE CONTAS — REGIME DE REGISTRO

— O regime de registro, prévio ou a posteriori, é tema de competência de cada Tribunal e, como tal, de aplicação restrita.

PROCURADORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

PARECER

Nos termos do art. 22, § 1.º, item 2.º, do Decreto Municipal n. 5.994, de 28 de junho de 1937, baixado para regular o funcionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, esta Procuradoria tem a honra de dizer de direito e por escrito sobre o requerimento formulado no voto do Senhor Ministro Pedro Firmeza.

I — No decreto-lei n. 96, de 22 de dezembro de 1937, dispondo sobre a administração do Distrito Federal e mantendo o seu Tribunal de Contas — art. 12 — o respectivo § 2.º, n. I, declara competir ainda ao mesmo Tribunal “efetuar o registro dos atos da administração de que resulte obrigação de pagamento”, acrescentando no seu § 4.º, n. I, que não dependem de registro prévio “as despesas de vencimentos, ajudas de custo e transporte de pessoal, despesas que serão, porém, “registradas a posteriori”. — E’ claro que vencimentos aqui se entendem pelos de pessoal fixo, tabelado, criado em virtude de lei e com caráter permanente.

II — Consoante o art. 28 desse mesmo decreto-lei, “aplica-se ao Distrito Federal, no que concerne à Receita e à Despesa, o que a respeito dispõem as leis que regulam a contabilidade pública da União”. Mas o regime de registro prévio ou a posteriori, sem embargo dos preceitos gerais do decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938, é tema de competência de cada Tribunal e, como tal, de aplicação restrita. Tanto assim é que, na vigência do decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938, este mesmo decreto jamais se viu aplicado pela Prefeitura.

III — As despesas relativas a salários de extranumerários, isto é, de contratados e mensalistas, independem de registro prévio ou a posteriori, não só em face do decreto-lei n. 1.755, de 9 de novembro de 1939 — art. 5.º, como, por extensão, em face do decreto-lei n. 4.015, de 14 de janeiro de 1942 — art. 1.º. E hoje, também à vista do decreto-lei n. 5.175, de 7 de janeiro de 1943 — art. 5.º. O citado decreto-lei n. 4.015, ao que nos consta, jamais foi aplicado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Compreende-se: tanto o decreto-lei n. 240, como o decreto-lei n. 5.175, pelo seu conteúdo e contexto, fazem sempre expressa e — iniludível menção de Serviço Público Federal.

IV — Isto posto, é óbvio que o Tribunal de Contas do Distrito Federal, mesmo devendo observar no que concerne à Receita e à Despesa, o que a respeito dispõem as leis que regulam a contabilidade pública da União, registrará, previamente ou a posteriori, a despesa, se a lei de sua competência assim o exigir de modo taxativo. Nunca, entretanto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal teria a competência, prévia ou a posteriori, para exame e julgamento de despesa, pelo simples fato de ser o mesmo sistema prescrito para o Tribunal de Contas da União.

V — Admitamos, porém, e a título de argumento, que devesse ter aplicação, como competência para o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o que determina o decreto-lei n. 5.437, de 30 de abril de 1943, decreto, aliás, que, logo no seu art. 1.º, faz saber que só se trata de “despesas relativas aos servidores civis da União”. Que se concluiria daí? Que esse decreto-lei nada dispôs quanto à sua vigência. Nada dispondo, semelhante vigência tem de ser regulada de acordo com a nova Introdução ao Código Civil, ou seja na conformidade do art. 1.º do decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Ora, o decreto-lei n. 5.437 foi publicado no *Diário Oficial* da União, de 4 de maio de 1943. Logo, nos termos da dita Introdução, ele só começará a vigorar, em todo o país, quarenta e cinco dias depois de oficialmente divulgado. Mesmo que o decreto-lei n. 5.437 se houvesse de aplicar à Prefeitura, o que contestamos com as razões acima aduzidas, ele em verdade, ainda não tem vigência por lhe faltar o prazo fundamentalmente estabelecido.

VI — Sob Censura, é o que nos parece em resposta às quatro perguntas formuladas no douto e abalizado requerimento.

Procuradoria, em 2 de junho de 1943. — Manoel Paulo Telles de Mattos Filho.

JULGADOS

I.P.A.S.E. — IMUNIDADE FISCAL DE SEUS BENS — NÃO A ELIDE A PROMESSA DE VENDA A TERCEIRO

— *Tratando-se de uma autarquia federal, à qual, por força de lei, são extensivas todas as vantagens e benefícios outorgados à Fazenda Nacional, não há como admitir a tributabilidade de seus bens, imunes por sua natureza e destinação de imposições fiscais.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravado de Petição n. 10.908

Relator: Ministro ANIBAL FREIRE

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Sr. Presidente, a Municipalidade de São Paulo intentou executivo fiscal contra Teotônio Monteiro de Barros Filho e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado pelo seguinte fato:

“Embargando a ação executiva fiscal, que lhe move a Municipalidade de São Paulo, diz o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), por esta e melhor forma de direito, o seguinte, que provará, se necessário fôr:

1.º) A Municipalidade de São Paulo promoveu, contra TEOÂNIO MONTEIRO DE BARROS FILHO, ou quem de direito, uma ação executiva fiscal, para haver a quantia de 829\$000, referente aos impostos predial, viação e sanitária, lançados no exercício de 1940, sobre o prédio n. 148, da rua Maestro Elias Lobo, desta Capital.

2.º) Expedido o mandado, o oficial encarregado da diligência teve conhecimento de que o prédio em questão pertence ao Embargante I.P.A.S.E., fazendo, portanto, a intimação do Gerente de sua Agência nesta Capital. E, ante a recusa de pagamento, procedeu à competente penhora, como ordenava o mandado.

Entretanto,

3.º) O I.P.A.S.E. é, realmente, senhor e legítimo possuidor do prédio e respectivo terreno, à rua Maestro Elias Lobo, 148, que adquiriu, pela transcrição n. 20.954, feita a 14 de agosto de 1939, no Registro Geral e de hipotecas da 4.ª Circunscrição, desta Capital, por compra de D. Mariana Odete Figueiredo, nos termos de escritura lavrada nas notas do 11.º Tabelião desta Capital, em 2 de agosto do mesmo ano de 1939 (doc. 1).

4.º) O I.P.A.S.E. é ente autárquico criado pelo Governo Federal, nos termos do decreto-lei

n. 2.865, de 12 de dezembro de 1940, que dispõe no seu art. 1.º:

“O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, I.P.A.S.E., é um órgão paraestatal, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, sede e fôro na Capital Federal”.

5.º) Entre as prerrogativas reconhecidas para o I.P.A.S.E., consta o fixado no art. 4.º do citado diploma, nos seguintes termos:

“O I.P.A.S.E. goza de privilégios conferidos à Fazenda Nacional, à qual se equipara, para os efeitos deste Decreto-lei e assim:

a) Seus bens e rendas não são passíveis de penhora, arresto, sequestro ou embargo”.

Nestas condições,

Preliminarmente:

6.º) Nulo é o presente executivo, desde a penhora, eis que esta recaiu em bem protegido por disposição expressa de lei, que o torna não passível de penhora, arresto, sequestro ou embargo.

De meritis

7.º) Nada deve o I.P.A.S.E. à Municipalidade de São Paulo, a qualquer título, inclusive por impostos lançados sobre o prédio à rua Maestro Elias Lobo, 148, desta Capital.

8.º) O referido imóvel, sendo de propriedade exclusiva do I.P.A.S.E. e equiparando-se este à Fazenda Nacional, cujos privilégios lhe foram estendidos, não pode sofrer a imposição de gravames fiscais, por parte do Município, sem ofensa ao mandamento do art. 32, “c”, da constituição, que veda à União, aos Estados e aos Municípios, tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

9.º) A alegação de estar o prédio, sobre que foi lançado o tributo, comprometido com terceiro, não elide o direito do I.P.A.S.E. à isenção fiscal. Prometendo vender, o Embargante não alienou o imóvel que, enquanto estiver transcrito em seu nome, é de sua inteira propriedade (C. Civ. Arts. 530, 1.531 e 533; Clovis, C. Civ. Com., 111/61; Carvalho Santos, C. Civ., Int., VII/327; Decreto Federal n. 4.857, de 1939, Registro Público, artigo 178, “B”, II e III; Decreto-lei Federal n. 3.079, de 1938, art. 8.º; Sylvio Pereira, “Imóveis a prestações”, n. LIII, pág. 100).

10.º) O argumento de que a isenção de tributos conferida ao I.P.A.S.E. importa transgressão à autonomia Municipal, regulada pelo art. 26, “B”, da Constituição, não pode prevalecer, o Decreto-lei

n. 2.865, de 1940, não estabelece privilégios fiscais, a dano do Poder Municipal de tributar.

A isenção é uma decorrência obrigatória da natureza do I.P.A.S.E. que, ente autárquico, desempenha função pública.

Nada mais é do que a própria União que, para facilidade de serviço, atribuiu personalidade jurídica a um dos seus órgãos. E a capacidade de tributar do Município é limitada pela proibição de estender o ônus aos bens e serviços do Poder Federal (Constituição, art. 32, "C").

11.º) O Direito do I.P.A.S.E. à isenção fiscal já foi reconhecido pela própria Municipalidade de São Paulo. Em requerimento produzido pelo Instituto Nacional de Previdência, de que o I.P.A.S.E. é sucessor, o Sr. Prefeito houve por bem reconhecer o direito do Embargante, após brilhante e longo parecer exarado pelo Sr. sub-Procurador da Municipalidade, Dr. Meireles Teixeira, e ratificado pelo aplauso do então Procurador Dr. Paulo Barbosa de Campos (doc. 2).

12.º) A Fazenda Estadual também acolheu o direito do I.P.A.S.E., após farta discussão travada no Tribunal de Impostos e Taxas (Docs. 3 e 4).

Portanto,

13.º) Estando os bens e rendas do I.P.A.S.E. isentos de quaisquer tributos, nada deve o Embargante à Municipalidade de São Paulo por impostos lançados indevidamente sobre o prédio à rua Maestro Elias Lobo, 148.

Nestas condições

14.º) Se não foi decretada a nulidade do executivo desde a penhora, deve a Municipalidade de São Paulo ser julgada carecedora de direito e condenada ao pagamento das custas, reconhecendo-se o direito do I.P.A.S.E. à isenção fiscal.

São Paulo, 10 de agosto de 1942. —
pp) isento de selos ou taxas. Decreto-lei n. 2.865, de 1940, art. 4.º).

O Juiz proferiu decisão, julgando procedentes os embargos do réu, atendendo a que os bens pertencem a uma autarquia e, por isso, não podiam ser confiscados pela Municipalidade. Daí o agravo, tendo o Dr. Procurador Geral proferido o seguinte parecer:

"A Municipalidade de São Paulo intentou executivo fiscal contra T. C. Shaw, ou quem de direito, para pagar-se da importância de 279,40 Cr. relativa a imposto predial e taxa sanitária, referentes ao exercício de 1940, E QUE RECAI SOBRE PRÉDIO de propriedade do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), prometido em venda ao executado.

O I.P.A.S.E. embargou a penhora, que recaiu sobre o prédio tributado, e o Dr. Juiz em sentença de rigorosa segurança técnica reconheceu a procedência dos embargos, proclamando a intributabilidade cujo reconhecimento o embargante pleiteara.

Não se trata de discutir a penhorabilidade do prédio, mas a própria legitimidade do tributo.

E' inegável que o I.P.A.S.E. é uma entidade autônoma criada pela União para satisfazer a certa modalidade de assistência social dos seus servidores.

E', pois, um *serviço da União*, e só por esse caráter seria insusceptível de tributação, pois os *serviços da União*, dos Estados e dos Municípios não podem ser tributados (art. 32, c, da Constituição).

E por *serviços* se entende o complexo de material e pessoal necessário à satisfação de um objetivo visado pelo Estado, e compreendido dentro de seus encargos.

E em tal complexo o imóvel, prometido em venda facilitada ao associado da entidade, faz parte do "material" compreendido no serviço.

Aos demais, enquanto o imóvel não é transmitido ao portador, segundo as regras de direito, que não marcam a promessa de venda como transmissão de propriedade (art. 530 do Código Civil), é de pleno domínio do vendedor, no caso o I.P.A.S.E.. E se o I.P.A.S.E. é uma entidade pública federal, ou seja, um instrumento através do qual a União satisfaz a um de seus objetivos, os seus bens são bens da União, embora alienáveis segundo leis especiais e na conformidade delas.

Se a regra geral é a de que os bens da União são inalienáveis, pode contudo a lei prever exceções, e, no caso de bens de algumas de suas autarquias, com objetivos econômicos e sociais, é corrente a sua alienabilidade. O que tais bens são, sem exceção, é impenhoráveis, pois o Poder Público oferece garantias para satisfazer às suas obrigações, tornando-se desnecessária a execução compulsória.

A ductilidade do aparelho de assistência social ao serviço do Estado é necessária à sua atuação econômico-financeira, mas lhe não tira o caráter de departamento autônomo da Administração Pública. De jeito que os seus bens são bens da União e, como tais, não podem ser tributados, em face do citado art. 32, letra c da Constituição, que aos serviços e aos bens isenta de tributos.

E' em face do inciso constitucional que a questão merece considerada, sendo de notar-se que a nossa atual carta política é mais incisiva e peremptória do que a de 1934, pois o artigo está expungido de acréscimos que lhe perturbam o entendimento.

Também não se trata de bem de agente da União, nem de isenção que fira o postulado de igualdade de todos perante a lei, como se procura insinuar com citação de jurisprudência estrangeira não pertinente ao caso.

O prédio não é de agente da União, nem de seu servidor, pois não foi transferido ou transmitido a qualquer deles, permanecendo como propriedade do I.P.A.S.E., e, pois, como propriedade da União.

Essa mesma razão desfaz o mito da desigualdade perante a lei, pois não se trata de indivíduo isento de tributo, diferentemente de outros indivíduos, mas de isenção tributária de que goza uma pessoa ju-

forma de administração pública *indireta*, mas mediante contrato, ao passo que a administração autárquica é a personificação do serviço público *ex-vi-legis*.

Está ainda na lição dos expositores que a administração *indireta*, que o Estado realiza por via desses entes que ele institue para o substituir na execução de certos serviços, entende não propriamente com as formas de execução de serviços públicos, cuja modalidade típica é a *concessão*, com a *orgânica* mesma no Estado, que se descentraliza, descentralização por serviços ou desconcentração administrativa.

Não fujo, portanto, às dificuldades da questão. A solução seria, pois, a que está indicada nas linhas gerais da conceituação das autarquias e levaria a interpretar o dispositivo constitucional como compreensivo não só das pessoas públicas aí mencionadas (União, Estados, Municípios), mas também das *outras* pessoas públicas que cada uma daquelas institua nos desdobramentos da sua ação administrativa.

Creio, porém, que não só a letra, mas sobretudo o pensamento que ditou o atual preceito constitucional não sufragam esse entendimento.

A letra, porque o privilégio é conferido à União, aos Estados e aos Municípios e não a *outras* pessoas de direito público, ainda que destacadas ou desmembradas de cada uma delas; o espírito, atendendo-se a que a idéia que fez caminho, a partir da Constituição de 34, e acentuou-se na atual, foi no sentido de restringir a interpretação extensiva adotada pela jurisprudência no entendimento da cláusula do art. 10 da Constituição de 91, com apóio, aliás, em julgados americanos, alcançando as empresas concessionárias de serviços públicos.

Em 34 é exato que deu entrada no texto constitucional essa extensão, mas em termos tais, sob tantas reservas, com tais limitações expressas no enunciado, que a ampliação se tornou praticamente uma inutilidade, como, em voto aqui proferido, mostrei fundamentadamente.

A Constituição atual nem isso permite. Os serviços públicos concedidos, diz o parágrafo único, que não gozam da isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada no interesse comum por lei especial. Cortou pela raiz qualquer possibilidade de se estender, com base na cláusula constitucional, às empresas concessionárias o privilégio da imunidade recíproca conferida à União, aos Estados e aos municípios.

E' certo — e já ficou dito linhas acima — que ente autárquico e serviço concedido são coisas conceituadamente diversas.

Mas, praticamente, são serviços alheios à economia da pessoa pública que os institue, separando da administração direta o serviço público, que passa a ser executado *in nomine proprio* por outra pessoa jurídica, pública ou privada (concessionário), com patrimônio e rendas próprias, representação ativa e passiva em Juízo, comprometendo pelos atos de suas administrações os seus próprios bens, etc.

Daí resulta que a razão que terá levado o legislador da Carta Política atual a retirar do quadro dos destinatários

da imunidade recíproca as empresas concessionárias é a mesma em se tratando de autarquias, cuja administração, financeiramente autônoma, não é custeada pelos erários públicos e cujos atos não comprometem a responsabilidade do Estado, senão a elas tão somente.

Dir-se-á ainda que negado o privilégio tributário aos serviços concedidos, só a estes se aplicará o parágrafo único, com base no brocardo *inclusio imius, alterius exclusio*. Mas é sabido que o argumento a *contrario* é muito falho e vai sendo abandonado na moderna hermenêutica. A ele se sobrepõe a *mens legis*, a razão de ser da norma, de alcance muito mais decisivo.

Mas, dizendo isso, quero apenas deixar claro que a isenção pleiteada pelo I.P.A.S.E. não é de base constitucional. Não decorre da cláusula da imunidade recíproca do art. 32. Não é o privilégio conferido pela Constituição. Mas pode o legislador, e justificadamente, atendendo aos fins públicos da instituição, particularmente acentuados no caso do I.P.A.S.E., conceder a isenção na medida que julgar conveniente, estabelecendo limites (que seriam inadmissíveis se a isenção derivasse de equiparação constitucional) conforme o valor do imóvel prometido, clausulando a isenção com a restrição de só subsistir quando não locado o prédio, etc.

Tudo isso está ao alcance do legislador. E foi o que este fez na organização do I.P.A.S.E. Fê-lo talvez com extensão demasiada, dominado possivelmente pela suposição de estar limitado pela cláusula constitucional.

Mas, seja como for, é lei. E ela, que é o Decreto-lei número 2.865, de 12 de dezembro de 1940, diz no art. 4.º que o I.P.A.S.E. goza dos privilégios conferidos à Fazenda Nacional "à qual se equipara para os efeitos deste Decreto-lei", dispondo a seguir: "a) seus bens e rendas não são passíveis de penhora, arresto, sequestro ou embargo; g) nas operações imobiliárias por ele realizadas, na qualidade de adquirente ou transmitente, lhe é conferida a isenção de imposto de que goza a Fazenda Nacional".

Ora, não é possível, à vista desses textos tão peremptórios, negar a isenção pleiteada. Enquanto o imóvel prometido ao funcionário não passa a este é *bem* do I.P.A.S.E. e, portanto, impenhorável, inacessível à cobrança executiva como os bens dominicais da União.

O que é possível é declarar exigíveis as *taxas*. Porque destas não está isenta a Fazenda Nacional. E a isenção, com assento na lei, não pode ir além da que se reconhece à própria União, já ao tempo da Constituição de 91 reconhecidamente devedora das taxas remuneratórias que são preços de fornecimentos de certa utilidade, sem embargo da cláusula constitucional do art. 10. (Aurelino Leal, "Teoria e Prática", pag. 152, I).

No caso dos autos, a Prefeitura de São Paulo reclama o imposto predial e as taxas de viação e sanitária.

Não dou o imposto nos termos expostos; mas dou as taxas que a própria União se recusaria a pagar.

Nestes termos, dou provimento em parte para declarar devidas somente as taxas. Ia-me esquecendo de dizer que, não obstante se tratar de causa de autarquia, conheço da apelação, porque a União está nos autos, assistindo ao I.P.A.S.E., na primeira como nesta suprema instância.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Na sessão passada, tomado de surpresa, não obstante, justifiquei voto contrário à isenção de tributos locais, que se pretende estender, em benefício não só de certas autarquias, como de terceiros por estas atendidos.

Li, no intervalo das sessões, dois eruditos trabalhos, ambos também escudados em precedentes norte-americanos, mas em sentido contrário: um de C. A. LUCIO BITTENCOURT, Consultor Jurídico do D.A.S.P., publicado na "Rev. Forense", Vol. 93, págs. 262, e outro de PAULO BARBOZA DE CAMPOS FILHO, do Departamento Jurídico da Prefeitura de São Paulo, em folheto avulso, e dessa leitura se me arraigou a convicção.

A imunidade que fôsse atribuída às autarquias, diferenciadas das meras sociedades de economia mixta, estas mais próximas dos serviços concedidos, não poderia ser interpretada extensivamente; decorreria de interpretação construtiva da carta magna e nunca de lei ordinária, que não pode beneficiar, nem mesmo os concessionários, mediante invasão de faculdades privativas de cada entidade pública.

Assim, não poderia ser estendida a imunidade a terceiros, que se aproveitassem de favores dispensados pela autarquia.

Assim como aquele que contrata com órgão isento de selo não está dispensado de inutilizá-lo, ainda que, regularmente, o ônus coubesse àquela parte (decreto-lei número 4.655, de 3 de setembro de 1942, art. 2, § 3.º), o que recebe auxílio das Caixas autárquicas não pode ser atingido pelo favor, concedido à custa de outro poder autônomo e dentro de esfera tributária deste.

A União inclui razoavelmente na imposição da renda o estipêndio de funcionários locais, assim igualados; porém, se pretende beneficiar aos federais contra tributos locais, estes ficarão em plano superior àquelas, eis que não se beneficiarão os locais de isenção de taxas federais.

A União não poderia pretender que suas leis ordinárias afastassem a incidência de leis locais, sem admitir, a *contrario sensu*, o movimento inverso que as leis ordinárias dos Estados e dos Municípios afastassem a tributação federal sobre serviços concedidos por aqueles e com isenção na lei ordinária a que se refere a Constituição.

Fora da reciprocidade, não será possível pôr o problema em equação, eis que no terreno de repartição de rendas não há preeminência das entidades concorrentes, salvo no caso específico de bitributação, regulado no art. 24 da Constituição.

No memorial editado pela Prefeitura de São Paulo, a que acima aludi, se encontram referências a atos do Governo Federal, reconhecendo a autonomia do município no regular seus tributos, inclusive a aprovação, pelo Presidente da República, de parecer em tal sentido adotado pela Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais (Dr. Of. de 21 de janeiro de 1942).

Assim, a circunstância de se admitir isenção implícita em prol de certas autarquias, dada a extensa gama de feições que elas apresentam, nunca justificaria estender-se a ação imunizadora a bens constituídos para goáudio de particulares ou funcionários, atingidos por seus favores.

A mim não impressiona a circunstância de se dizer que os bens, de que o associado goza, direta ou indiretamente, ocupando o imóvel ou alugando-o como lhe aprouver, ainda pertencem à autarquia até o pagamento final.

E' que nisso reside apenas um processo técnico de garantia do empréstador do dinheiro, o que poderia ser alcançado por várias outras fórmulas adequadas, como a constituição de hipoteca, a reserva de domínio, etc.

Assim, a promessa de venda, nas condições ajustadas, envolve verdadeira venda, como reconheceram ultimamente GORLA, na Itália e LUIZ MACHADO GUIMARÃES, entre nós (Cód. Processo Civil Comentado, ed. da "Revista Forense", vol. 4, págs. 487) — 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 assinar a escritura definitiva.

Muitos corolários já se têm tirado destes princípios e ainda há pouco essa turma decidiu que, pela infração de preceitos edilícios só responde o promitente comprador, o qual, entrando na posse do lote adquirido a prazo, inicia construção infringente de posturas.

Quem tem os úteis, sofre os *incommoda*.

Apenas o imposto de transmissão é diferido, com prejuízo embora para o fisco, as cessões da promessa, praticamente translativas de direito real.

E' preciso não esquecer a desorganização dos serviços municipais, se a União e o Estado começarem a fazer barretadas com o chapéu alheio.

Aquí no Distrito Federal, onde a situação é *sui generis*, o Governo Federal já limitou os favores, demonstrando, assim, que o interesse direito não é o da caixa credora, mas o do beneficiário devedor.

Assim, é que a concessão outorgada para o Distrito Federal, e nem sequer estendida a outras cidades, o que exigiria prévio exame de sua legitimidade, pela lei n. 398, de 30 de abril de 1938, foi reduzida pelo de n. 4.009, de 12 de janeiro de 1942, aos imóveis do valor de Cr\$..... 50.000,00 e apenas em benefício de um prédio para cada associado das Caixas.

De modo nenhum teriam, igualmente, aplicação ao caso dispositivos de caráter municipal, como o de lei do Distrito Federal n. 5.528, de 5 de abril de 1935, em favor da Caixa de Construções do Ministério da Guerra, instituída pelo decreto n. 21.541, de 16 de junho de 1932, e cujas vantagens foram extensivas à congênera do Ministério da Marinha, criada pela lei n. 188, de 1936.

Assim não poderia interpretar a letra g do art. 4.º do decreto-lei n. 2.865 de 1938, relativo ao I.P.A.S.E., como abrangendo impostos municipais, com caráter nítido de direito real, onerando diretamente a propriedade e não as "operações de caráter imobiliário", talvez abrangentes da velha ciza.

Em relação ao I.P.A.S.E. continua em estudos a proposta de caráter restritivo lembrada pela própria Prefeitura, concordando aquele Instituto em que os tributos acessórios sejam sempre devidos e, ainda, o imposto predial, no caso de locação do imóvel.

Quanto às taxas, mesmo no Distrito Federal — decreto-lei n. 5.481, de 13 de maio corrente, acaba de se afirmar

sua imposição, concedendo-se embora, aos promitentes compradores, prazos especiais para os pagamentos.

Nem se poderia argumentar que o texto ficaria sem sentido, se se referisse somente a tributações federais, desde que várias leis fiscais se referem a isenções à União, de caráter direto ou indireto — (v.g. lei do selo, art. 51, parágrafo único), além do interesse que pudesse haver em projetar efeitos exclusivos em face da Fazenda do Distrito Federal, em situação *sui generis*.

Mas, nem mesmo alcançaria dito decreto o imposto de transmissão *inter-vivos*, que caberia, não ao I.P.A.S.E., mas ao adquirente mutuário, quando as operasse a transmissão.

Em face das razões expostas, mantenho o voto proferido na sessão passada, em prol do provimento do agravo.

ADITAMENTO À EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, êsse decreto declara que os promitentes compradores de prédios do I.P.A.S.E., mesmo no Distrito Federal, têm de pagar taxas dágua, etc.

O Sr. Ministro Anibal Freire — V. Excia. está de inteiro acôrdo com o Sr. Ministro Castro Nunes.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Isto em relação ao Distrito Federal, a respeito do qual o Govêrno pode dispor como entender; mas, em relação aos Estados, à meu ver, a União não pode fazer favores, nem quanto a taxas, nem quanto a impostos. Indagaria, com a devida vênia, do Sr. Ministro Castro Nunes, que fez estudo profundo do assunto, se, quando S. Excia. se referiu a isenção constitucional, que repele, embora permita a outorgada por lei ordinária entende que essa lei ordinária é a que se refere ao art. 32 da Constituição e se é sempre de caráter federal.

O Sr. Ministro Castro Nunes — V. Excia. veja o decreto expresso, a respeito, de 1941.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A Constituição fala em lei especial, mas não diz que é federal, pois nada autoriza a União a conceder dispensa de impostos estaduais e municipais, invadindo, portanto, fontes de receita que são imanentes a essas pessoas jurídicas. Será, assim, baseado na Constituição, quando se refere aos concessionários no art. 32, que V. Excia. justificaria a outorga do favor em lei ordinária:

“E’ vedado à União, aos Estados e aos Municípios:

“.....

c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros”.

Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada, no interesse comum, por lei especial”.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Deixo essa questão ao legislador.

Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A Constituição proíbe tributar bens uns dos outros, mas os serviços públicos concedidos não gozam do mesmo privilégio.

Entendi que V. Excia. argumentava no sentido de que as autarquias, embora tivessem figura *sui generis*, poderiam ser assimiladas às concessões em determinado sentido.

Nessa hipótese, não teriam, em princípio, isenção constitucional. Mas como, em relação aos concessionários, esta poderia ser concedida por lei especial? Concluí, então, e não sei se abusivamente, que tal só poderia ser à conta dêsse art. 32. Afora isto, a União não poderia dispensar tributos, que cabem aos Estados e aos Municípios, por lei ordinária, pois, do contrário, estenderia o privilégio irrestritamente.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Confesso que não examinei êsse aspecto. Não entrei nessa indagação. Parti do texto constitucional, para situar a possibilidade de isenção ao alcance do legislador. Não medi êsse alcance; não sei até que ponto poderá ir o legislador, em casos municipais e estaduais.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Teríamos de dizer que o decreto de 1941 é inconstitucional.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — E’ o que penso.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Não é assim.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Considero-o inconstitucional, porque acho que a União não pode fazer favores à custa de outros. Só poderá conceder isenção, mediante lei especial, de seus próprios tributos.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Não se trata de serviço público concedido, na hipótese. Trata-se de um órgão do Estado.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Se há discussão sôbre constitucionalidade, o caso deve ir ao Tribunal Pleno.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — O Sr. Ministro Castro Nunes partiu do princípio de que a lei não é inconstitucional.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Não digo que não seja possível resolver o caso por meio de lei especial, porque, se a Constituição prevê lei especial da União sôbre as concessões...

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Queria chegar aí.

O Sr. Ministro Castro Nunes — ...por força de compreensão, por maioria de razões, em se tratando de autarquias, o mesmo se pode fazer.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Aí é que eu queria precisar o debate. V. Excia. acha que a União pode, por lei especial, dispensar os impostos aos concessionários? O art. 32 é expresso quando diz que os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, “salvo a que lhes for outorgada no interesse comum, por lei especial”.

Entendo, porém, que essa lei especial não é exclusivamente a da União, e sim a de cada pessoa jurídica, dentro de sua esfera tributária e isso é que desejaria ver esclarecido.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Não posso esclarecer V. Excia. Lembro-me, porém, que já surgiu, aqui, incidentalmente, uma vez, essa questão. O que é interesse comum? E’ o do concedente ou o do concessionário? E’ quando aquele dispensa favores a êste?

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Então, temos de pôr em paridade de situação a União, os Estados e os Municípios.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Nesse voto, a que me refiro, abordei, incidentemente, a questão. Tratando-se de interesse comum, restrito a duas pessoas, concedente e concessionário, nem por isso poderia isentar-se o concessionário das taxas e impostos estaduais, dos tributos estaduais e municipais. Eis o problema que terá de ser resolvido por meio de acôrdo.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Por meio de acôrdo!

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Ou terá de ser resolvido, ainda, por meio de isenção, na esfera local, como sempre se fez.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — E' muito interessante o problema. Se concordarmos em que essa lei especial é a do concedente, teremos de admitir a paridade de situação para o Estado e para o Município. Daí se o Município, por exemplo, fizer concessão, poderá análogamente dispensar impostos federais e estaduais que recaiam sobre o concessionário, seguindo caminho inverso.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Como se obtinha, no regime passado, a isenção local. A União prometia intervir para obter a isenção. Talvez a situação não tenha mudado. V. Excia. está formulando questões muito relevantes, mas que não tinha necessidade de abordar, em meu voto.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — E' o interesse da demanda que me está levando a isso e ainda por ser Vossa Excelência autoridade incontestável no assunto.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Não entrei no estudo dessas questões, no meu voto. Apenas, desloquei o alcance inconstitucional para a base legal do julgamento.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — A base legal, a meu ver, só tem essa saída: a da lei especial. Do contrário, a União não poderá, por lei ordinária, dispensar taxas dos Estados e Municípios. Só poderia, por argumento *ad maiorem*, relativamente à concessão, dispensá-las por lei especial: assim, se pudesse fazer em relação aos concessionários, com maioria de razões o poderia em favor das autarquias.

Todavia, a meu ver, essa lei especial não é a emanada do poder concedente, mas do poder tributante, em relação à esfera de cada um, salvo o acôrdo a que V. Excia. se refere.

Do contrário, como disse, teríamos de admitir a mesma situação para os Estados e Municípios em rigorosa reciprocidade de situações.

Só assim admitiria o regime de invasão de rendas.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Esse é aspecto novo, que não foi abordado no julgamento. Vamos esperar pelos embargos, se é que podem caber; neles, serão evantadas todas essas questões.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Eu é que fui, talvez, imprudente, desculpe-me V. Excia., mas quis conduzir o debate para esse ponto porque V. Excia. é emérito conhecedor do direito constitucional.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Ao contrário, as questões levantadas por V. Excia., as dúvidas são tão interessantes e tão fundadas que estão provocando essa dificuldade para serem examinadas e, de pronto, podermos fazer juízo definitivo sobre elas. Por isso é que desejo outro caso, ou que venham, se possível, embargos, — não sei se caberão — em que possamos estudar, mais demoradamente essas questões.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — Entendo que a lei é perfeitamente constitucional, porque se trata de órgão do Estado.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Aí V. Excia. está em divergências com o Sr. *Ministro Castro Nunes*.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — Perfeitamente.

Trata-se de órgão de Estado, com funções do Estado. Logo, a União, por lei ordinária, podia, perfeitamente, equiparar a Fazenda Pública a esse órgão.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Aí, teríamos de examinar o lado político da questão, o que é perigoso, dado o desdobramento de funções.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — Não há perigo algum, porque, na hipótese, se trata de um órgão do Estado. E' preciso distinguir, nas autarquias, as que são desdobramento, prolongamento do Estado, das outras em que há interferência das autoridades particulares.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — São todas assim.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — As Caixas de Aposentadorias não são desdobramentos do Estado...

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Como não?

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Há diferença.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — ...ao passo que, no caso dos autos, há paridade completa.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — E' serviço em que se realiza assistência social, que é feita a funcionários e não funcionários.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — E' preciso distinguir entre a situação de funcionários e de empregados particulares. Não há confusão possível.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — V. Excia. parte da distinção que, a meu ver, não tem base sólida: o Estado precedeu ou não a autarquia. Esse não é ponto de partida decisivo.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — O I.P.A.S.E. veio substituir o serviço de montepio dos funcionários públicos federais.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — O montepio que o Governo fez, sem se preocupar se daria prejuízo ou não.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — O I.P.A.S.E. se destina a substituir esse serviço de montepio.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Que serviço especial, direto da Administração.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — E' a mesma coisa.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Não, porque, aqui se trata de construção de casa própria, que o montepio antigo não financiava. E' função nova.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — São funções novas. A função do I.P.A.S.E. é função de Estado, de seguro social.

O Sr. Ministro Castro Nunes — As autarquias estão sendo fundadas, constantemente, para fins econômicos. E' preciso distinguir. Como diz V. Excia., todos os institutos, por equiparação absoluta à União, estariam isentos de todos os impostos, na mesma medida que a União. Este é o ponto. Aí é que a lei ordinária visa estabelecer limitação, por deslocação da base constitucional. Dou ao legislador ordinário o alcance de dizer que concede às autarquias, como aqui ao I.P.A.S.E., isenção em medida maior do que às outras instituições.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Nestas condições, mantenho o meu voto.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Sr. Presidente, na qualidade de relator, devo declarar que subscrevo a última parte do voto do Sr. Ministro Castro Nunes.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, o I.P.A.S.E. está isento da tributação exigida *ex-vi* do art. 32, letra c, da Constituição Federal, em face do que deve ser a questão apreciada e resolvida, conforme salientou o parecer do eminente Dr. Procurador Geral, que colocou a hipótese em seus devidos termos.

Dou provimento, em parte, ao recurso e ao agravo, de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Presidente) — Dou provimento, em parte, ao agravo, na conformidade de meus votos anteriores.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, em parte, contra o voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, que dava provimento *in totum*.