

PARECERES

Consultor Geral da República

Conflito de atribuições entre fiscais do Ministério da Fazenda e Inspetores de Seguros sobre a fiscalização do imposto de sêlo nas operações das empresas de seguros e capitalização.

PARECER

N.º de referência: 276-Z.

I

A presente consulta, submetida à consideração desta Consultoria Geral pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, trata de conflito de atribuições surgido entre fiscais do Ministério da Fazenda e Inspetores de Seguros do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização referente à fiscalização do imposto de sêlo nas operações das empresas de seguros e capitalização.

O conflito foi suscitado pelo Inspetor de Seguros CÉSAR MAURÍCIO TEIXEIRA, que reclamou a interferência a seu ver indébita, de fiscais do imposto de consumo que lavraram termo de apreensão e intimação para defesa contra a Saturnia Capitalização S.A., cuja fiscalização encontra-se sob os seus cuidados.

Citando a legislação pertinente à matéria, o douto Assistente Jurídico do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, em pareceres endossados pelo então Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Dr. OSCAR SARAIVA, e, aprovado pelo então titular daquela pasta, defende a competência privativa dos Inspetores de Seguros, ao mesmo tempo que verbera a duplicidade de fiscalização, que, a seu ver, acarreta prejuízos para a arrecadação.

Tese contrária é sustentada pelo Ministério da Fazenda que, pela voz da Diretoria das Rendas Internas, procura demonstrar, à luz da interpretação dos dispositivos legais que regulam a matéria, o competência dos fiscais dessa Secretaria de Estado a que pertence.

II

A questão, porém, não é de difícil desate. Senão, vejamos:

A Lei do Sêlo (Decreto-lei n.º 4.655, de 3 de setembro de 1942), hoje consolidada pelo Decreto n.º 32.392, de 9 de março de 1953, estabelece, no art. 53:

“A fiscalização do imposto compete especialmente ao Ministério da Fazenda e em geral a todos os que exerçam funções públicas federais, estaduais e municipais”.

A Lei n.º 1.747, de 1952, deu nova redação à nota 2.ª do art. 109 da Tabela que acompanha a Lei do Sêlo:

“O recolhimento do imposto, inclusive o que fôr devido posteriormente, de acordo com as notas aos números de incidência deste artigo, será feito onde o segurador tiver sede, mediante guia com o “visto” da Fiscalização do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização”.

Não há como se vê, nessa lei, preceito que atribua privativamente ao Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização a competência exclusiva de fiscalizar as operações de seguros e capitalização no que tange ao imposto de sêlo. Cabe-lhe apenas conceder o “visto” na guia de recolhimento do imposto e auxiliar a sua fiscalização, cabendo-lhes, isto sim, fiscalizar, especialmente, o conjunto de operações efetuadas pelas companhias de seguro e capitalização, a saber, exercer vigilância rigorosa e permanente sobre a totalidade dos negócios das empresas, intervindo na redação das condições gerais dos contratos e na elaboração das tarifas de prêmios e dos planos técnicos das operações.

Essa ação auxiliar e supletiva na fiscalização de selos vem também expressa no Regimento daquele Departamento, (Decreto número 21.799, de 2-9-1946) ao dispor, no art. 1.º, que ele tem por finalidade “cooperar na defesa dos interesses da Fazenda Nacional”, e, no art. 23 combinado com o

art. 13, n.º XII, que cabe aos seus servidores que exerçam funções de fiscalização, “auxiliar de modo direto a fiscalização da arrecadação dos impostos que recaiam especialmente sobre as operações de seguros e capitalização, examinar a exatidão desses impostos e visar as respectivas guias de recolhimento, como a rubrica dos documentos e registros conferidos tudo de acordo com as instruções expedidas”.

Observe-se que a ação *auxiliar* remonta ao antigo Regulamento do D.N.S.P.C. aprovado pelo Decreto n.º 24.783, de 1934, que visava regulamentar a instituição desse órgão, criado pelo Decreto n.º 24.782, do mesmo ano. em substituição à Inspeção de Seguros, que fôra transferida do Ministério da Fazenda para o do Trabalho pelo Decreto n.º 22.865, de 28-6-33. Dispõe êle que o D.N.S.P.C. tem por fim “zelar pelos interesses da Fazenda Nacional relacionados com as operações já citadas *auxiliando* de modo direto a fiscalização da arrecadação dos impostos que recaiam especialmente sobre tais operações (art. 5.º, letra g).

Em face do exposto, parece a esta Consultoria Geral que a competência para a fiscalização do imposto de sêlo nas operações de seguros privados e capitalização cabe, especialmente, ao Ministério da Fazenda, com a competência supletiva do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização do Ministério do Trabalho.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1957. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Ge-
ral da República.

"Aprovado. 12 de agosto de 1957". Rest. proc. M.T.I.C., em 13 de agosto de 1957).

(Publicado no *Diário Oficial* de 13-8-957.
à p. 19.612 — Seção I).

*Isenção de impôsto de renda
para as Emprêsas incorporadas ao
Patrimônio Nacional.*

PARECER

N.º de referência: A-23

I

Tendo sido a Serraria de Morungava notificada a recolher impôsto sôbre a renda, a Superintendência das Emprêsas Incorporadas

ao Patrimônio Nacional solicitou ao Senhor Ministro da Fazenda o cancelamento da dívida, uma vez que aquêlê estabelecimento industrial integra o patrimônio da União.

A Divisão do Impôsto de Renda e a Procuradoria da Fazenda Nacional no Distrito Federal concordaram com o pedido, mas a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional considera exigível o tributo.

O divórcio de opiniões suscitou o pronunciamento desta Consultoria Geral que, de ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, é chamada a se manifestar sobre a controvérsia.

II

A natureza jurídica das empresas incorporadas ao Patrimônio da União não encontra nas leis que estabeleceram êsse regime especial de administração, o seu exato conceito.

Definem, implicitamente, os atos institucionais a característica dos bens do acervo incorporados que passam a constituir patrimônio da União e foram havidos, sobretudo, como pagamento de dívidas ou em ressarcimento pela sonegação de lucros (considerando do Decreto-lei n.º 2.073, de 8 de março de 1940).

Os bens e serviços constitutivos dessa comunidade de empresas são, portanto, sob certos aspectos, bens e serviços públicos.

Mas, de outra parte, as empresas incorporadas conservam no seu funcionamento, a configuração de pessoas jurídicas de direito privado, tanto no que se refere aos processos de administração e ao regime de pessoal, como em referência à gestão de bens.

Criada, a título provisório, até a liquidação das sociedades incorporadas, a Superintendência, que as administra, perdura, até agora, após quase um vicênio de seu aparecimento.

O Decreto-lei n.º 2.436, de 22 de julho de 1940, dispondo sobre bens e serviços de tais empresas, declarou que continuariam "sob o regime jurídico para elles vigente na data anterior a dèste decreto-lei" (art. 5.º).

O Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, estendendo às autarquias a imunidade tributária recíproca entre a União, Estados e Municípios, dela expressamente excluía “as empresas sob administração provisória da União” (art. 1.º, § 3.º, *in fine*).

Assim elucida o relatório da comissão elaboradora da lei os fundamentos da exclusão:

“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". (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, p. 917).

À luz dêsse quadro legal, pareceu-me, há muito, com o endosso de julgados do Supremo Tribunal Federal, a um dos quais aditei modesto comentário, que subsistia a personalidade de direito privado daquelas pessoas jurídicas.

Escrevi, na oportunidade:

"Não obstante, a maioria dos intérpretes tem assentado, reiteradamente, a exegese de que a incorporação ao patrimônio nacional não faz desaparecer a personalidade jurídica e a autonomia administrativa das empresas a menos que assim venha a dispor, expressamente, o Estado, atribuindo-lhes, de forma inequívoca, a condição de serviço público direto ou delegado. A incorporação é ato excepcional, visando colocar sob a gestão de um agente do poder público determinado patrimônio ameaçado de dissolução ou emprêgo inconveniente ao interesse público. E' medida de emergência, que repele, por si mesma, a condição de efetividade, de permanência, de exaustão.

A empresa incorporada, apenas se coloca, assim, sob a intervenção do Estado, sem com ela se confundir ou se contagiar; preserva a sua condição jurídica anterior, como, aliás, esclareceu explicitamente, o art. 5º do Decreto-lei número 2.436, de 22 de julho de 1940". (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, 1945, pp. 660/661).

Recentemente, a Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, determinou, em seu art. 7º, que a Superintendência e as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional ficavam sujeitas a controle do Tribunal de Contas, assemelhadas, para isso, às autarquias, de que

trata o art. 139, alínea a, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1939.

O ilustre titular desta Consultoria Geral, em parecer n.º 285-Z, de 3 de maio do corrente, aprovado pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República, assinalou a aproximação entre essas empresas e os estabelecimentos públicos de caráter comercial e industrial, do direito francês, e concluiu no sentido de que

"uma lei deu às Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional a qualidade de órgão autárquico, pouco importando os serviços a seu cargo, os quais foram conseqüentemente considerados serviços públicos".

III

Não adiro, *data venia*, à amplitude conceitual com que se atribui às empresas incorporadas a condição autárquica.

A meu ver, a Lei n.º 2.193 não teve senão o fito, manifestamente declarado, de estender a competência do Tribunal de Contas ao exame da gestão financeira de seus administradores.

Não estava no intuito do legislador a assemelhação do regime jurídico, quanto a outros aspectos, tanto assim que no mesmo ato confirmou a natureza privada do trabalho prestado às mesmas empresas.

No plano do direito comparado, o símile mais adequado a êsses entes jurídicos, administrados pela União, seriam, a meu entender, as empresas nacionalizadas, cujo regime jurídico, no depoimento de MARCEL WALINE, "*ne releve pas principalement du droit public, mais beaucoup plus du droit privé*" (*Droit Administratif*, 7ª edição, p. 604).

As empresas nacionalizadas, ora se classificam entre os estabelecimentos públicos de caráter industrial ou comercial, ora conservam a personalidade jurídica original (LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, p. 630), mas são dominantemente organizações de caráter econômico, mais aproximadas, em seus métodos de administração, aos empreendimentos privados do que às entidades de serviço público.

JEAN RIVERO, que longamente estudou o regime das empresas nacionalizadas, em face da evolução do direito administrativo francês, indaga, a êsse propósito:

"... que reste-t-il du régime de l'établissement public classique dans les statuts des "établissements publics issus de la nationalisation? Une simple remar-

que dicte la réponse: entre les établissements nationalisés qu'ent reçu le statut da société anonyme et constituant des personnes de droit privé, et les personnes de droit public, que sont, par exemple, les Houillères de bassin, les similitudes sont beaucoup plus étroites qu'entre celles-ci et les établissements publics traditionnels: la fonction liem-
 porte ici un la qualification officielle, et la rend vainc" (JEAN RIVERO, *Le régime des Entreprises Nationalisées et l'évolution du Droit Administratif in Archives de Philosophie du Droit*, 1952, página 157).

A crise do serviço público, tão aguda na preocupação dos especialistas franceses e à qual JEAN-LOUIS DE CORAIL dedicou excelente ensaio crítico (*La crise de la notion de service public em droit administratif français*, 1954; ver também MORANGE, *Le déclin de la notion de service public*, DALLOZ, 1947 *Chronique*, p. 45; WALINE, *Vicissitudes récentes de la notion de service public*. *Revue Administratif*, 1948, n.º 5, p. 23), decorre da sucessiva aparição dos serviços industriais e comerciais do Estado, das instituições corporativas e das empresas nacionalizadas, violentando os quadros tradicionais da administração estatal.

É próprio da evolução do direito administrativo a indisciplina do legislador diante das classificações doutrinárias pré-estabelecidas. A teoria acompanha a lei, refazendo os rasgos que ela produz, sob o impacto de necessidades sociais nos institutos consagrados.

Quando portanto, a lei manda aplicar a determinadas empresas administradas pela União o mesmo controle financeiro adotado para suas autarquias, não as está, de plano, equiparando para todos os efeitos jurídicos, senão para aquele expressamente desejado.

Entes provisórios e eventuais, cuja incorporação não emanou de um programa de ação econômica do Estado, mas de contingências alheias à natureza de suas atividades, as empresas administradas pela União são, necessariamente, pessoas jurídicas *sui-generis*, que não se amoldam aos figurinos conhecidos e se colocam, limítrofemente entre o regime de direito público e o de direito privado.

Não são sociedades comerciais típicas, nem autênticas autarquias; guardam, de cada uma, traços próprios que se confundem na fisionomia especial com que as modelou a escultura legal.

IV

Mas, qualquer que seja a natureza jurídica das entidades em causa, dúvida há em que os bens que nela se administram são bens do patrimônio da União.

A lei é, nesse particular, categórica, determinando a incorporação ao patrimônio nacional de todo o acervo das empresas discriminadas (Decreto-lei n.º 2.073, de 9-3-40, art. 1.º, e Decreto-lei n.º 2.436, de 22-7-40, art. 1.º).

Os bens das empresas e os serviços que, com eles, se executam, são conseqüentemente, bens e serviços da União que por eles responde em seus insucessos financeiros, compensando-lhes os *deficits* orçamentários.

Ditos bens e serviços, que são integrantes do patrimônio da União, gozam por via de extensão, das mesmas imunidades tributárias que são próprias dos bens de domínio federal.

Menos ainda podem sobre eles incidir tributos da própria União a cujo patrimônio se acham incorporados e não apenas assemelhados.

A renda da gestão desses bens é, em sentido lato, renda da União, a que pertencem, não se podendo equiparar às rendas de pessoas físicas ou jurídicas privadas, às quais se endereça a exação fiscal.

Por esse fundamento, o meu parecer é no sentido de que as Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional estão isentas do imposto sobre a renda.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 2 de agosto de 1957. —
 CAIO TÁCITO, Consultor Geral da República.

(Publicado no *Diário Oficial* de 1-10-57 — páginas números 23.025/26 — Seção I).

Sobre estabilidade de Inspetores do Trabalho interinos inabilitados em concurso.

PARECER

N.º de referência: A-7.

I

O Senhor Ministro do Trabalho submeteu ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República decretos anulando a exoneração de Inspetores do Trabalho interinos inabilitados

em concurso, pelo fato de lhes assistir direito à estabilidade conferida no art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

O Senhor Consultor Jurídico do Ministério manifestou-se favoravelmente ao retorno dos funcionários exonerados e o Senhor Diretor Geral do Departamento de Administração esclarece que existem vagas suficientes para a solução dos pedidos, sem interferir com o direito de terceiros.

Mediante determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República o processo veio a exame desta Consultoria Geral.

II

Os postulantes, segundo consta dos processos, entraram no exercício dos cargos de Inspetores do Trabalho, como interinos, anteriormente à vigência do atual Estatuto dos Funcionários, embora por poucos dias.

De qualquer modo a lei já os encontrou investidos nos cargos e, portanto, em condições de adquirir estabilidade, de acordo com a citada norma estatutária, desde que preenchidos os seus requisitos.

A prova exibida evidencia que os requerentes serviram, durante o estado de guerra, a bordo de embarcações participantes de comboios marítimos integrantes das forças armadas, no parecer do Ministério da Marinha.

O Departamento Administrativo do Serviço Público contestou, porém, esse entendimento. A seu juízo, somente estão abrangidos no favor legal as forças militares de proteção aos navios mercantes e não essas próprias unidades do comboio. A *atividade de comboio* limitar-se-ia "às tripulações dos navios ou aviões de guerra que *comboiaram* os navios mercantes e não às dos navios mercantes, que eram *comboiados*. A lei premia a *atividade* (comboiar), não a passividade (ser comboiado)".

Daí o despacho de indeferimento do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, cuja reconsideração é, agora, solicitada.

III

A garantia da estabilidade resulta, precisamente, no direito brasileiro, do fluxo de determinado tempo de serviço, estipulado no art. 188 da Constituição: dois anos, para os funcionários nomeados por concurso, e cinco anos, nos demais casos de provimento efetivo de cargos públicos.

Ao preceito constitucional permanente foram acrescidas novas formas de aquisição do direito subjetivo à função pública, ora pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ora pela legislação ordinária.

Pelo apenso constitucional foram automaticamente efetivados os interinos com, pelo menos, cinco anos de exercício e assegurada equiparação, a funcionários, de extranumerários admitidos em virtude de prova ou concurso, ou com mais de um quinquênio de serviço (art. 23), assim como considerados estáveis os servidores que participaram das Forças Expedicionárias Brasileiras (art. 18).

A lei ordinária converteu em norma permanente a equiparação entre funcionários e extranumerários (art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954), ampliou o conceito de serviços de guerra, estendendo-o às atividades de comboio e patrulhamento (art. 261 da Lei número 1.711, de 1952) e atribuiu aos ocupantes de cargos em comissão, há mais de dez anos, situação correspondente à da estabilidade (Lei n.º 1.741, de 1952).

No que se refere, especialmente, ao objeto da consulta, estatui o art. 18 do Ato Transitório que se reputavam estáveis os "*atuais* servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das Forças Expedicionárias Brasileiras".

Fixou, assim, o constituinte o *momento* da norma excepcional, que não deveria alcançar senão os que, à data da Constituição, fôssem servidores públicos.

O art. 261 do Estatuto, reproduzindo o conteúdo do preceito constitucional, estava, a meu ver, ligado ao pressuposto ali estabelecido, da *atualidade* da condição funcional, que lhe era inerente. Não definindo outra data de referência, a lei ordinária subordinava-se à da norma constitucional transitória, cujos favores eram adstritos aos então servidores públicos.

Assim, entendi em pareceres emitidos como Consultor Jurídico do D.A.S.P. (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 28, p. 386, e vol. 43, p. 356). Em sentido análogo se manifestou CARLOS MEDEIROS SILVA (*Pareceres do Consultor Geral da República*, volume V, p. 285) e ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA (*Revista de Direito Administrativo*, volume 32, p. 369).

A orientação firmada na instância administrativa seguiu, porém, outro caminho, consolidando-se a compreensão da norma estatutária.

ria no sentido da incidência sobre os que estivessem em exercício na data em que entrou em vigor o Estatuto dos Funcionários Públicos, apenas excluídos os ocupantes de cargos em comissão e os substitutos. Esta a interpretação firmada no parecer n.º 25-U, de 16 de novembro de 1954, do Senhor Consultor Geral da República, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República (A. GONÇALVES DE OLIVEIRA — *Pareceres do Consultor Geral da República* — volume único — 1955 — p. 137).

IV

Interpretando ampliativamente o texto constitucional, o art. 261 do Estatuto define bem a integração nas forças armadas mediante a participação em operações ativas de guerra ou em atividades de comboio ou patrulhamento.

Como escrevi em outro passo, “a estabilidade concedida aos expedicionários tem como pressuposto a prestação de serviços de guerra, como militante, em operações ativas na zona bélica, ou em tarefas de comboio e patrulhamento. E’, em suma, um prêmio, legitimamente conquistado por aqueles que, direta ou potencialmente, correram risco de vida em defesa da soberania nacional” (*Revista de Direito Administrativo* — vol. 40, p. 370).

Na lição de THEMISTOCLES CAVALCANTI, “o art. 201 terá aplicação restrita; é preceito-exceção; é um prêmio ao risco provado, à dedicação à causa da Pátria, aos serviços prestados em atividade estranha à vida civil alheia às obrigações normais da vida funcional” (*Pareceres do Consultor Geral da República* — vol. I — 1955 — p. 59).

Daí a jurisprudência consolidada, tanto na esfera administrativa, como na judicial, no sentido de que a simples localização em zona referida no Decreto n.º 10.490-A, de 1942, não caracteriza a efetividade de prestação de serviços de guerra.

Medida privilegiada, que transcende às linhas comuns do instituto da estabilidade, o benefício do art. 261 do Estatuto pressupõe, elementarmente, a exposição ao risco de

guerra, a que civis ou militares tenham sido sujeitos pela integração nas forças armadas.

As atividades de marinha mercante praticadas, durante o último conflito mundial, em águas sujeitas a incursões inimigas, sob sistema de comboios protegidos da marinha de guerra, constituem, certamente, risco potencial de vida e colaboração ao esforço bélico nacional.

Atesta a Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha que “devem ser considerados como integrantes das Forças Armadas, as tripulações dos navios mercantes nacionais que navegaram em zona de guerra, em comboio, sob a direção de Autoridades Navais Brasileiras pela cooperação e serviços auxiliares de apreciável relevância ao esforço de guerra do Brasil”.

O Supremo Tribunal Federal, julgando o mandado de segurança n.º 3.681, do Distrito Federal, afirmou que “não é possível vislumbrar a menor eiva de ilegalidade” nos atos de aplicação do art. 261 do Estatuto a outros ex-Inspetores do Trabalho interinos, em situação equivalente à dos interessados.

As embarcações mercantes comboiadas são o alvo da ofensiva inimiga, que vise a paralisar a circulação marítima de pessoas e bens, interrompendo o transporte de tropas e o abastecimento civil e militar.

Desde que tenham, de fato, navegado, em comboio, na zona de guerra, os navios mercantes partilharam das atividades dessa forma de integração militar, a que se endereça a norma estatutária.

O meu parecer é, assim, pela reconsideração do despacho presidencial, e a expedição dos atos propostos pelo Senhor Ministro do Trabalho, à vista dos atestados do Ministério da Marinha, que instruem os processos anexos.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 1957. — CAIO TÁCITO, Consultor Geral da República.

Aprovado em 8-8-57. — Rest. proc. M.T.I.C., em 9-8-57. — Assinados decretos em 8-8-57.

Publicado no *Diário Oficial* de 8-8-57, páginas ns. 19.317-19 — Seção I.