

**IMPÔSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES — MOVIMENTO
ECONÔMICO — INDUSTRIALIZAÇÃO E TRANSFE-
RÊNCIA DE MERCADORIAS**

— É legítima a cobrança do impôsto de indústrias e profissões sôbre o movimento econômico que inclui mercadorias industrializadas e transferidas para outro estabelecimento, do mesmo proprietário, mas situado em outro Município.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**Companhia Petroquímica Brasileira Copebrás e outros *versus* Prefeitura
Municipal de Cubatão**

**Recurso de mandado de segurança n.º 17.751 — Relator: Sr. Ministro
VÍTOR NUNES LEAL**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supre-

mo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, dar provimento

em parte ao recurso, para acolher a arguição de inconstitucionalidade do art. 317, letra *a*, da Lei Municipal número 551, de 1964, quanto à expressão "pelo seu preço de venda".

Brasília, 23 de outubro de 1968. — *Gonçalves de Oliveira*, Presidente. — *Vitor Nunes Leal*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Cuida-se do impôsto de indústrias e profissões do Município de Cubatão (SP), cobrado de acórdo com a Lei n.º 551, de 26.11.64.

O Tribunal de Alçada de São Paulo (fls. 285 — agravo de mandado de segurança n.º 85.289, de 9.12.66) confirmou a sentença que negou o mandado de segurança impetrado pela Companhia Petroquímica Brasileira Copebrás. No acórdão, assinalo estas passagens:

"Não procede, pois, o primeiro argumento dos impetrantes.

Afirma o impetrante que o disposto no art. 317, *a*, e § 3.º, confunde o impôsto de indústrias e profissões com o de vendas e consignações, ferindo o artigo 29 da Constituição.

O referido artigo do Código Tributário conceitua o movimento econômico para os estabelecimentos industriais como "o valor da produção pelo seu preço de venda" e o dispositivo constitucional enumera os tributos que pertencem ao município.

Não há dúvida que o impôsto de indústrias e profissões pode incidir sobre o movimento econômico (*Súmula* 90 e 138).

Segundo o Código Tributário de Cubatão o fato gerador do impôsto de indústrias e profissões é a exploração da "indústria ou o comércio em qualquer das suas modalidades, ainda que sem estabelecimento ou localização fixa, ou exerça qualquer profissão, arte, ofício ou função" (art. 314, do Código Tributário).

A definição, corrente em leis dessa

natureza, limita a tributação e conceitua o fato gerador como a atividade, independentemente de outros fatores.

E o fato gerador não se confunde com a base tomada para tributação (RIBEIRO DE MORAES, Bernardo, ob. cit., tomo I, p. 22; MEIRELES, Heli Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, I/393), entendimento admitido pelo v. acórdão já citado (agravo de petição n.º 76.792).

A fixação do impôsto e sua base constituem faculdade discricionária do tributante (RIBEIRO DE MORAES, Bernardo, ob. cit., tomo I, p. 222), dentro, é óbvio, das limitações constitucionais.

Essa base, não raro, é a mesma para impostos diversos, como o valor locativo que constitui elemento para o cálculo dos impostos de renda, predial e mesmo de indústrias e profissões."

Alegam, ainda, os impetrantes que, pelas alíneas *a* e *b* da Tabela 10 anexa ao Código Tributário, o impôsto recai sobre mercadoria vendida fora do município.

A vigência da alínea *a* já estava suspensa, por ocasião do ingresso dos impetrantes em juízo, pela Lei municipal n.º 586, de 5.7.65 (fls. 266).

Essa lei, ainda, determinou que "os estabelecimentos industriais dos municípios pagarão a parte tabelada do impôsto sobre indústrias e profissões à razão de 1% sobre o movimento econômico definido no art. 317, *a*, da Lei n.º 551-64, citada, ainda que a produção realizada no Município seja transferida ou faturada fora de Cubatão" (art. 2.º).

A Lei n.º 551 foi a que aprovou o Código Tributário.

O legislador não tributou a *operação realizada* fora do município, mas a *produção realizada* dentro do município e transferida para fora.

Perfeitamente legítima e admissível tal orientação que visa, especificamente, evitar que uma atividade desenvolvida dentro do município fique isenta do impôsto devido, quando o resultado fôr apurado fora do território municí-

pal. Cautela que reprime a evasão de renda.

O fato de ser o impôsto de licença calculado em percentagem sôbre o impôsto de indústrias e profissões, não desnatura sua conceituação nem o torna simples adicional daquele.

Ainda, trata-se de simples fixação de base para a cobrança do tributo, matéria de competência do legislador municipal."

A impetrante recorreu (fls. 292). Sua argumentação essencial está deduzida nestas passagens:

Lançando mensalmente o impôsto, o Município de Cubatão está ferindo a lei fiscal local (que manda que o lançamento seja anual), e, portanto, ferindo o próprio princípio da legalidade tributária (Constituição, art. 141, § 34).

"Data venia, a base de cálculo do impôsto de indústrias e profissões é o movimento econômico do exercício anterior, não o movimento econômico do mês anterior, o que reflete valor venda, confundindo-o com o impôsto de vendas e consignações e desrespeitando a discriminação constitucional de rendas... Não é certo, data venia, que o impôsto de indústrias e profissões de Cubatão é cobrado com base "sôbre o preço de venda, quer ela se realize ou não", como diz o v. acórdão. A Lei de Cubatão diz, expressamente, "que a base de cálculo do impôsto é o total da receita bruta" (art. 317, b), isto é, da entrada bruta, da venda bruta.

O r. acórdão diz que a Lei de Cubatão, ao tributar com base em 1% do movimento econômico das firmas comerciais e industriais, que vendam ou não para fora do Município, andou certa. *Data venia*, tratando com igualdade casos desiguais, a lei municipal veio ferir o princípio de igualdade tributária, estabelecido pelo Constituição, no § 1.º do art. 141.

Isto porque:

.....
quando a indústria vende fora do Mu-

nicipio, parte do processo econômico é realizado no Município; o impôsto devido em Cubatão deve ser o pertinente pela parte realizada no Município (industrialização, igual a 60%), levando-se em conta a parte realizada fora do Município (venda, igual a 40%). Caso contrário, o Município estará cobrando fato realizado fora do Município. A outra Comuna irá exigir também o impôsto (não podendo também ser com base em *todo* processo econômico").

A disposição da Lei de Cubatão, igualando os desiguais, fere o princípio de igualdade tributária (art. 141, § 1.º da Constituição); infringe o princípio da proibição de limitação ao tráfego internacional, por onerar a transferência de mercadoria para fora (Constituição, art. 27); viola o princípio da graduação do impôsto de acôrdo com a capacidade econômica do contribuinte (Constituição, art. 202); pois cobra o impôsto, no Município, por toda operação econômica, quando sômente parte dela ainda se realizou.

.....
Por outro lado, tornando-se adicional ao impôsto de indústrias e profissões, faz confusão entre os dois tributos, que possam a ser de *indústrias e profissões* (na realidade são impostos de fatos geradores diferentes).

Ademais, cobrando-se o Impôsto de Licença com base no preço de venda (movimento econômico do exercício, do mês anterior), a desfiguração é maior (impôsto de vendas e consignações").

O parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 313) assim concluiu:

"A nosso ver, merece acolhida o recurso apenas no tocante à inclusão no movimento econômico, para efeito de cobrança do impôsto de indústrias e profissões, de parcelas relativas às vendas efetuadas fora do Município. Nos demais casos, não há reparos a fazer no v. acórdão recorrido."

A Turma deliberou remeter o processo ao Plenário (fls. 316).

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — Sr. Presidente: em parte, o debate suscitado pelos recorrentes refere-se à tributabilidade, ou não, das mercadorias produzidas no município, pelo seu valor de custo. Em relação a esse problema, portanto, reporto-me à fundamentação do brilhante voto do Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO, nos dois casos da Prefeitura de Campinas, julgados há pouco, nesta mesma sessão. Concluo, assim, que é legítima a tributação, pelo Município de Cubatão, das mercadorias ali industrializadas, ou semi-industrializadas, e transferidas para estabelecimento do remetente, situado em outro município, desde que incidente o tributo sobre o valor do custo. É o mesmo problema tratado nos casos de Camutanga e S. José dos Campos, a que há pouco se referiu o Sr. Ministro OSVALDO TRIGUEIRO.

Ocorre, porém, que, no caso presente, o valor de custo está vinculado ao de venda. Diz o art. 317, a, da Lei municipal n.º 551, de 26.11.64.

“Considera-se movimento econômico: a) para os estabelecimentos industriais, o valor de produção, pelo seu preço de venda.”

Assim, o valor de custo que seria o valor de produção, fica desfigurado, porque a venda, na hipótese de simples transferência material, só se realizará em outro município. Daí o argumento dos recorrentes, de haver o Município de Cubatão exorbitado de sua competência tributária, porque o tributo vai alcançar operação realizada fora da jurisdição fiscal do Município. Também diz o recorrente que nesse mecanismo de incidência há superposição dos impostos de indústrias e profissões e de vendas e consignações.

O que me impressiona, neste caso de Cubatão, parecendo que a lei foi além da nossa jurisprudência e, portanto, além do que a Constituição permite, é que não se pode calcular o valor de

custo, ou valor da produção, simplesmente à base do valor de venda, a menos que a lei tivesse estabelecido um percentual, ou outro critério razoável e adequado. Como regra, o valor de venda não pode ser igual ao valor de produção, pois uma empresa industrial não produz para se arruinar. Mas a lei de Cubatão não estabeleceu critério algum para discriminar os dois valores.

Considero, portanto, inconstitucional a cláusula “pelo seu preço de venda”, que se lê na letra a do art. 317. Sem essa cláusula, o texto ficará assim:

“Considera-se movimento econômico: a) para os estabelecimentos industriais, o valor da produção.”

Resulta, é certo, que fica em branco, na legislação municipal, o critério pelo qual se há de calcular o valor de produção, mas este é outro problema. À falta de critério específico, definido em lei, a Prefeitura utilizará os que forem adequados. Se a lei se tornar inexecutível, a culpa será dela, não da nossa decisão. A culpa será de quem fez a lei. Mas não me anticipo sobre a legitimidade, ou não, dos critérios que a Prefeitura vier a usar. O que ela não pode fazer é equiparar, pura e simplesmente, o valor de produção ao valor de venda que se vai realizar fora do Município.

Os recorrentes também impugnam o lançamento mensal. Esse ponto de vista é abonado por BERNARDO RIBEIRO DE MORAIS, no seu livro *Doutrina e Prática do Imposto de Indústrias e Profissões* (Tomo II, 1964), onde o tema é discutido a p. 529 e seguintes. Depois de argumentar que do princípio da anualidade do tributo se deduz a anualidade do lançamento, conquanto possa a cobrança ser efetuada com periodicidade mais curta, afirma o ilustre especialista (p. 531):

“Todo lançamento do imposto de indústrias e profissões é, assim, anual, referindo-se a determinado exercício financeiro.” E em trabalho anterior já havia ponderado:

“A lei paulistana deixou de esclarecer o assunto, não querendo significar isso que, em São Paulo, seja a matéria diferente. A Constituição federal não o permitiria.”

A seu ver, portanto, o lançamento feito com periodicidade menor que um ano seria inconstitucional.

Não encontro, todavia, na Constituição, qualquer impedimento para esse critério. Pode haver dificuldade de ordem prática, uma vez que o balanço das empresas, normalmente, é encerrado ao fim do ano. Se, à falta de critério legal, a Prefeitura de Cubatão tiver de apurar o valor de custo por algum critério de verificação efetiva, talvez haja dificuldade em fazê-lo de mês a mês, quando o balanço for anual. Mas um óbice de ordem prática não é impedimento constitucional, sobretudo quando haja meios de o contornar ou remover. Talvez se possa fazer uma estimativa provisória de mês a mês, para o ajuste conclusivo no fim do ano, como sugere o Ministro ALIOMAR BALEEIRO.

O Sr. *Ministro Aliomar Baleeiro* — Ou talvez concedesse um crédito para o exercício imediato.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Formulo essas hipóteses, porque não temos qualquer critério concreto a examinar. Esse problema fica em aberto para exame, em primeira mão, da Prefeitura.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Não é para levar em conta as modificações do valor do custo?

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Talvez seja. Minha conclusão é que, mensal ou anual o lançamento, nenhum dos dois critérios impede a apuração do custo, ou do valor de produção. E o custo é que é tributável.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Mas o custo pode variar de mês a mês.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Sim, pode variar de mês a mês.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Inclusive nas condições financeiras atuais do País.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Pagamos o imposto de renda mensalmente, mediante desconto nos vencimentos, e o ajuste se faz pela declaração anual do rendimento.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — O mais prático seria cobrar mensalmente.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* (Relator) — Pode ser mais prático, ou menos prático, não sei. Mas não há impedimento constitucional. Esses problemas de ordem prática o legislador e o administrador resolverão como for mais conveniente. Rejeito, portanto, a inconstitucionalidade quanto ao critério do lançamento mensal do imposto.

Também rejeito a inconstitucionalidade quanto ao imposto de licença, que corresponde, em Cubatão, a um percentual à base do imposto de indústrias e profissões. Parece-me, como sustentou o Procurador-Geral da República, que temos, nesse caso, um simples critério de cálculo.

A Constituição de 1967 é muito rigorosa quanto aos critérios de incidência para evitar que o mesmo fato gerador dê lugar a tributos diversos, instituídos por mais de uma entidade tributária (art. 18, II, §§ 2.º e 6.º). Poder-se-ia sustentar talvez que o imposto de licença de Cubatão será inexigível a partir da Constituição de 1967. Mas esse imposto já não existe com essa denominação, e o processo se refere a período anterior à atual Constituição. Rejeito também a inconstitucionalidade desse imposto.

Em resumo, dou provimento em parte ao recurso para, declarando inconstitucional a cláusula “pelo seu preço de venda,” no art. 317, letra a, da Lei municipal n. 551, de 26.11.64, excluir a cobrança exigida com base nessa cláusula. Nego provimento, quanto à matéria restante.

EXTRATO DA ATA

RMS 17.751 — SP — Rel., Ministro Vítor Nunes. Rectes., Companhia Petroquímica Brasileira Copebrás e outros (Adv., José Carlos Guimarães Leite). Recda., Prefeitura Municipal de Cubatão (Adv., Ivã Fleury Meireles).

Decisão: Deu-se provimento em parte para acolher a argüição de inconstitucionalidade do art. 317, letra a, da Lei municipal n.º 551, de 26.11.64, quanto à expressão “pelo seu preço de venda.” Unânime. Votou o Presidente.

Falou pela recorrida o Dr. Luís Carlos Betiol. Ausente, ocasionalmente, o Senhor Ministro Amaral Santos.

Presidência do Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, Vice-Presidente, na ausência justificada do Sr. Ministro Luís Gallotti, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Thompson Flores, Adauto Cardoso, Djaci Falcão, Elói da Rocha, Aliomar Baleeiro, Osvaldo Trigueiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Vítor Nunes e Lafaiete de Andrada.