**IMPOSTOS TERRITORIAL URBANO E PREDIAL — INCI-
DÊNCIA DELES SÔBRE O MESMO PRÉDIO — BI-TRI-
BUTAÇÃO**

*— Só se configura a bi-tributação, proibida pelo art. 24 da Cons-
tituição de 10 de novembro, quando se verifica a coexistência de dois
agentes tributadores, como entidades de direito público perfeitamente
distintas.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Eduardo F. de Godói *versus* Prefeitura Municipal de Santo André
Recurso Extraordinário n.º 4.941 — Relator: Sr. Ministro

VALDEMAR FALCÃO

ACÓRDÃO

**Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário nú-
mero 4.941, de São Paulo, em que é recorrente Eduardo F. de Godói, e é**

recorrida a Prefeitura Municipal de Santo André; acordam, unanimemente, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da Segunda Turma julgadora, tomar conhecimento do recurso e, por maioria de votos, negar-lhe provimento, nos termos do relatório e notas taquigráficas integrantes dêste julgado.

Custas pelo recorrente.

Rio de Janeiro, 7 de julho de 1944. — *José Linhares*, presidente. — *Valdemar Falcão*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Num executivo fiscal, movido pela Prefeitura Municipal de Santo André (São Paulo), no Juízo dos Feitos da Fazenda Pública da Capital do Estado, contra Eduardo F. de Godói, em dezembro de 1937, cobrava a referida Prefeitura a importância de 383\$900 (hoje Cr\$ 383,90), que lhe ficara a dever o executado, proveniente de *impôsto territorial urbano* de 1936, referente a determinados prédios, de propriedade do mesmo executado (*ut fls. 6*).

Êste, defendendo-se em embargos e argüindo a inconstitucionalidade dessa tributação, sob o fundamento de se tratar de dupla imposição fiscal, pois sôbre êsses prédios já incidia o *impôsto predial* — logrou ver acolhida essa alegação pela 4.^a Câmara do Tribunal de Apelação do Estado, depois de repleta pelo Juiz de 1.^a instância (*v. sent. de fls. 13-14 e acórdão de fls. 14-15 v.*).

Entendeu o Tribunal que, em se tratando de terreno edificado, cobrável seria apenas o *impôsto predial*, não assim o *impôsto territorial*, pois não seria lícito fazer incidir dois impostos sôbre um mesmo imóvel, dado que êste já pague *impôsto predial* (*ut fls. 15 e 15 v.*).

Em sentido contrário, opinou, em fundamentado voto vencido, o Sr. Desembargador Teodomiro Dias (*fls. 15 v.-17*).

Confirmada essa decisão em grau de embargos (*fls. 32-32 v.*), manifestou a Fazenda estadual o recurso de revista, que foi, afinal, provido pelo Tribunal, por maioria de votos, para o efeito de cassar o acórdão então recorrido e restabelecer a sentença de 1.^a instância.

Afirmou, nessa altura, o Tribunal, que legal era o ato da Prefeitura Municipal, não importando que o *impôsto* criado se confundisse com o *impôsto predial*, pois, se competente era a mesma Prefeitura para lançar um e outro, nenhuma ilegalidade existia (*ut acórdão de fls. 49*).

Não se conformou o vencido e, publicado oficialmente o aresto no dia 13 de maio de 1941 (*fls. 49 v.*), veio êle com o recurso extraordinário, em data de 17 do referido mês, fundando-se no art. 101, n.º III, letra c, da Constituição Federal, pois validado fôra, frente à aludida Constituição, um ato municipal cuja validade fôra contestada (*pet. de fls. 50*).

Vêem-se as razões do recorrente a *fls. 52-54*; e as da recorrida, a *fls. 56-62*.

Nesta Suprema Instância, assim se manifestou a douta Procuradoria Geral da República (*fls. 70*) :

“O recurso parece-nos cabível, com base na invocada alínea c (*fls. 50*), uma vez que o recorrente contestou a validade de lei local em face da Constituição (*v., p. ex., fls. 40*), e o acórdão de *fls. 49* julgou validada a lei impugnada.

De meritis, opinamos que ao recurso se negue provimento, pois são jurídicos os fundamentos, quer daquele acórdão, quer do voto preferido em igual sentido pelo eminente Desembargador Teodomiro Dias (fls. 15 v.-17).

Distrito Federal, 19 de outubro de 1943. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República.

De acôrdo. — *Gabriel de R. Passos*".

Tal é o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Valdemar Falcão* (Relator) — Conheço do recurso baseado no art. 101, n.º III, letra c, da Constituição, eis que, no caso, contestada foi a validade do ato da Prefeitura recorrida em face da Carta Constitucional vigente, ato esse afinal mantido pelo Tribunal *a quo*.

Nego, porém, provimento ao apêlo, por isso que bem decidida foi a matéria pela Justiça local.

A crítica de que é passível a forma de tributação adotada pela recorrida, cinge-se, no presente caso, unicamente ao campo doutrinário, dentro dos postulados de uma boa política tributária.

Não assim no âmbito constitucional, pois, frente ao art. 24 da atual Carta Política, não há como descobrir na espécie examinada visos de bi-tributação, tal qual a conceitua o mencionado diploma constitucional.

E' que não coexistem, na hipótese, os dois agentes tributadores, como entidades de direito público perfeitamente distintas.

Uma só a entidade que lança o impôsto — a Prefeitura Municipal de Santo André — não lhe faltando, para tal, a competência constitucional, pois ambos os tributos — o *predial* e o *territorial urbanos* — estão dentro do campo de tributação municipal traçado pelo art. 28 da Carta Política de 10 de novembro de 1937.

Incensurável é, pois, o aresto recorrido, que mantenho, por êsses motivos.

VOTO

O Sr. *Ministro Goulart de Oliveira* — Conheço do recurso extraordinário manifestado, no inciso c do texto constitucional, certo de que o recorrente contestou a validade da lei local em face da Constituição e o acórdão recorrido julgou pela validade da lei impugnada.

O executivo teve por finalidade cobrar impôsto territorial sôbre terrenos dos prédios que já haviam pago impôsto predial. Defendeu-se e executado com o texto da Lei n.º 2.284, de 16 de dezembro de 1935, que no seu artigo 50 estabelece como constituindo a receita dos Municípios o impôsto territorial sôbre terrenos não edificados, numerados ou em aberto, situados na Zona Urbana das povoações. Sustentou que o impôsto predial alcança os terrenos em que há prédios, ficando o terreno compreendido nesse impôsto. Em caso contrário, resultará a bi-tributação do terreno, proibida pela lei.

Essa é a lei orgânica dos Municípios, inspirada na Constituição e tanto obediente a seus ditames que não foi revogada. O Ato 170, que a contraria radicalmente, é necessariamente contrário a essa Constituição.

Assiste, a meu ver, razão ao recorrente. Não importa acentuar que ambos os impostos pertençam ao Município, à luz da Constituição. Que lhe caiba preferir isso ou aquilo, cobrar em globo ou em separado, o certo é que a discriminação deverá constar expressamente da lei, e de modo que não

se confundam os elementos da tributação. O valor locativo de um prédio com terreno não é exclusivo da parte edificada, que o é, aliás, no terreno. Tudo está em um claro discernimento prévio... Isto não foi feito, na hipótese, no Ato 170, ao que parece dos próprios autos, já revogado posteriormente.

Dou provimento para restaurar o acórdão anterior.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (Relator) — Sr. presidente, a bi-tributação só interessa ao julgador quando incide no art. 24 da Carta Constitucional vigente.

A dupla imposição de impostos é, na vida financeira dos povos, uma contingência inelutável. Muita vez pode ser objetivada essa dupla imposição, partindo ela de uma só entidade tributadora. Há mesmo impostos que são caracteristicamente germinadores de dupla imposição e poderei citar, como exemplo, o impôsto sobre a renda que, evidentemente, acarreta uma dupla imposição sobre várias atividades, sobre várias iniciativas econômicas já tribuadas pelo mesmo Poder público que impõe essa tributação.

Mas, a Constituição Federal, desde a Carta Política de 16 de julho de 1934, cogitou de impedir que, dentro do quadro da federação brasileira, duas entidades políticas, com a função tributadora, pudessem onerar o mesmo contribuinte, e essa preocupação, certamente, foi ditada pela necessidade de tratar igualmente, do ponto de vista tributário, todos os cidadãos de uma mesma república.

Não era lícito que o contribuinte de uma determinada zona do país fôsse obrigado a pagar mais tributos do que o de outra zona; que a União tributasse determinado cidadão, de vez que o tributo da União é genérico, abrange todo o território nacional, e viesse um Estado tributar esse mesmo cidadão pela mesma rubrica fiscal. Estaria, neste caso, tal cidadão, sendo tratado diferentemente, dentro de seu país, já que outros Estados da Federação não teriam cogitado de idêntica forma de tributação.

Foi esse o sentido que inspirou o art. 24 da Carta Constitucional de 1937, a igual do que ocorreu com a Constituição de 1934. A alegação de bi-tributação só pode ser bastante para infirmar de inválido o tributo quando este incide no campo de ação do citado art. 24 da Carta Política vigente.

Foi precisamente por essa razão que, embora reconhecendo que a tributação questionada no presente caso é passível de crítica no campo doutrinário, dentro de uma boa política tributária, acho que, dentro da esfera constitucional, nas lindes do recurso extraordinário, não era possível acolher a súplica do recorrente. E é por isso que, embora conhecendo do recurso, com fundamento na letra c, nego-lhe provimento, malgrado as lúcidas razões apresentadas pelo meu eminente colega, o Sr. Ministro revisor.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira (Revisor) — Sr. presidente, deixei esclarecido, no meu voto, que não me atinha ao conceito rigoroso, técnico da bi-tributação. Aliás, nesse conceito, os doutrinadores estão ainda em discordância, mesmo em se tratando do aspecto constitucional a que se referiu meu eminente colega, Sr. Ministro relator.

O que me interessa, na hipótese, é o fato do lançamento, a tributação dupla em relação ao terreno na mesma parte em que êle está edificado e isso expliquei da seguinte maneira, em meu voto escrito:

“Essa é a lei orgânica dos Municípios, inspirada na Constituição e tanto obediente a seus ditames; que não foi revogada. O Ato 170 que a contraria radicalmente é necessariamente contrário a essa Constituição”.

Esse é também um conceito de bi-tributação; esse é que repugna, na hipótese, à minha consciência jurídica e, com ela, personalissimamente, com a devida vênia, mantenho o meu voto, a despeito de estar perfeitamente cõscio do argumento com que S. Excia., o Sr. Ministro relator, luminosamente, sustentou o seu voto.

VOTO

O Sr. *Ministro Orosimbo Nonato* — Sr. Presidente, como os eminentes colegas, também entendo que não houve, no caso, a bi-tributação vedada constitucionalmente. Cuida-se de saber, apenas, se a lei estadual autorizava, ou não, êste impôsto quanto aos terrenos edificados. A matéria é, pelo menos, duvidosa; não há texto de lei que contrarie o direito do Estado, pelo que acompanho o voto do Sr. Ministro Valdemar Falcão.

VOTO

O Sr. *Ministro Bento de Faria* (Presidente) — Também conheço do recurso e lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Tomaram conhecimento do recurso unânimemente e lhe negaram provimento contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Revisor.