IMPÔSTO TERRITORIAL URBANO — ISENÇÃO — COMPETÊNCIA

— A isenção fiscal outorgada pelo Estado desaparece, se posteriormente a Constituição atribui o impôsto ao Município.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte *versus* Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais

Recurso extraordinário n.º 4.458 — Relator: Sr. Ministro

CASTRO NUNES

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos Ministros componentes da 1.ª turma, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em conhecer do recurso e lhe dar provimento, unânimemente.

Supremo Tribunal Federal, 7 de junho de 1943 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Castro Nunes*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes — O Estado de Minas Gerais contratou em 1911 com banqueiros franceses a organização de um banco de crédito agrícola, que é o ora recorrido, assegurando-lhe por cláusula expressa a isenção, por 50 anos, “de todos os impostos estaduais...”

Querendo vender a terceiro um lote de terreno e pagar o impôsto de transmissão, a Prefeitura de Belo Horizonte se recusou a recebê-lo, exigindo também o impôsto territorial respectivo, correspondente aos exercícios de 1936-1937.

O Banco, pretendendo-se isento do impôsto territorial urbano, consignou a importância relativa ao de transmissão, alegando a sua isenção de todos os impostos estaduais, entre os quais o territorial, que, ao tempo do contrato, era do Estado.

O Juiz deu ganho de causa ao Banco e o Tribunal de Apelação, pelo acórdão de fls. 69, confirmou a sentença por seus fundamentos.

A Prefeitura interpôs o presente recurso extraordinário por invocação do inciso a do art. 101, III, da Constituição, alegando que o impôsto territorial urbano foi transferido às municipalidades, por determinação expressa da Constituição de 34, mantida pela Carta Política atual, não podendo prevalecer a pretendida isenção contra o preceituado na Constituição. Arrazoaram as partes.

Designado procurador geral *ad hoc*, no impedimento afirmado pelo titular do cargo, oficiou o Dr. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, emitindo o parecer de fls., que é o seguinte:

“*Preliminarmente.* O caso é de recurso extraordinário porque tôda a controvérsia gira em torno da aplicação e entendimento a serem dados ao dispositivo constitucional, que atribui aos municípios a arrecadação do impôsto predial e territorial urbano, em face do contrato apresentado pela recorrente, contrato em que o Estado de Minas Gerais concedeu ao Banco isenção de todos

os impostos estaduais, entre os quais se incluíam, na época do contrato, os impostos em causa, de acôrdo com a discriminação de rendas então em vigor.

Trata-se não sòmente de matéria constitucional, como vimos, mas ainda de apreciar a conformidade do contrato e a sua interpretação, diante da Constituição.

Assim, segundo pensamos, é de se conhecer do recurso.

De meritis. Sou de parecer que se deve dar provimento ao recurso para que se declare legítima a incidência fiscal, pelas seguintes razões :

O contrato foi realizado na época em que a competência tributária dos municípios estava sujeita à legislação estadual, sistema adotado pela Constituição de 1891.

A distribuição de rendas constituía ali uma atribuição do Estado em relação aos seus próprios impostos e aos dos municípios. O Estado poderia, sem qualquer limitação constitucional, atribuir determinados impostos ou taxas aos municípios, modificá-los ou suprimi-los.

Não se poderia, então, por isso mesmo, negar ao Estado a faculdade de isentar de impostos, mesmo municipais, a emprêsas que executassem serviços por delegação ou concessão, ou por qualquer outro meio que justificasse êsse privilégio. Esta a doutrina, em tôda a sua pureza, uniformemente aplicada.

Do momento, porém, que as Constituições de 1934 e 1937 empregaram outra orientação em matéria tributária e em matéria de organização municipal, e acharam de fazer em seu próprio texto a distribuição de certos impostos aos municípios, a fim de assegurar a estas entidades administrativas e políticas a sua capacidade financeira, não subsistem mais os fundamentos daquela isenção, pelo menos em relação aos impostos mencionados na Constituição.

A competência tributária dos municípios, dentro dos limites constitucionais, deve ser considerada imune da ação dos Estados, constituindo compartimentos estanques, vedada a penetração da autoridade estadual dentro da esfera tributária dos municípios, pelo menos, e insistimos nesta restrição — com relação àqueles impostos constitucionalmente assegurados aos municípios.

Por conseguinte, vedado também fica ao Estado estender os benefícios de isenção fiscal concedidos aos particulares, desde que êstes impostos sejam da alçada municipal, porquanto isto importaria em subtrair aos municípios uma parte da renda que lhes foi constitucionalmente assegurada.

E assim também não pode o Estado transferir aos municípios ônus que anteriormente pesavam sôbre impostos estaduais.

Não se diga que estava assegurado ao recorrido, como um direito adquirido, a isenção pleiteada.

Na realidade, tratando-se de uma determinação constitucional, a nova disposição criou uma situação jurídica nova, cuja vigência se impõe desde logo, dada sua origem constitucional.

Atingindo situação jurídica anteriormente criada pelo Estado, não se pode ter como ilegítima a aplicação da norma constitucional recém-criada porque esta produz desde logo os seus efeitos, não sendo lícito deixar de aplicar o preceito constitucional, porque a Constituição é de aplicação imediata em tôda a sua integridade, não se podendo transferir ou adiar, sob qualquer pretexto, a vigência e aplicação da norma constitucional.

A transferência do impôsto para o município não se opera por ato do poder que aceitara e se impusera a isenção, o Estado, mas em virtude de cláusula constitucional expressa.

Além de mais, como bem salienta a recorrente, a isenção abrangia o impôsto territorial por ser êste impôsto estadual, não porque estivesse nominalmente mencionado na cláusula de isenção, mas implicitamente como compreensiva dos impostos então atribuídos ao Estado.

É lógico, portanto, que, passando o imposto para o município, por determinação constitucional, não seria lícito estender a isenção ao imposto municipal, sob o fundamento de que o imposto era estadual na época da isenção.

A isenção não era do imposto territorial urbano, mas dos impostos estaduais, e, por isto, também se compreendia na isenção o imposto territorial urbano. Não é possível ampliar a determinação de cláusula de isenção fiscal; a boa hermenêutica manda mesmo restringir a sua interpretação.

É preciso, além do mais insistir: não foi o Estado que se desfez do imposto, transferindo-o ao município, para se livrar da isenção, foi a própria Constituição que o subtraiu do Estado, passando-o para o município.

Assim sendo, e não se podendo tolerar, por ferir o próprio sistema de distribuição de rendas criado pela Constituição de 1934 e reproduzido em 1937, que o Estado isente o particular do pagamento de um imposto atribuído constitucionalmente ao município, e sendo certo, além disso, que o imposto territorial urbano não se achava expressamente mencionado na cláusula de isenção fiscal, opinamos pelo provimento do recurso, para que não subsista a cláusula de isenção pleiteada pela recorrida.

Distrito Federal, 15 de janeiro de 1943. — *Temístocles Brandão Cavalcanti*, procurador da República”.

Sejam presentes ao Exmo. Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. *Ministro Castro Nunes* (Relator) — O recurso é cabível. A Constituição de 34, não se limitando, como a de 91, a dispor sobre partilha tributária entre a União e as entidades federadas, que são os Estados, desceu aos municípios, atribuindo-lhes certas fontes de renda, que eles passaram a possuir, não mais pela cessão que lhes fizesse o Estado, por sua Constituição e leis, cessão pressuposta, porque inerente à autonomia assegurada pelo artigo 68, mas deixada, no sistema político então vigente, ao critério do próprio Estado, conforme examinei no meu livro “Do Estado Federado”, editado em 1920, mas por direito próprio, no tocante à competência expressa, competência com assento, desde então, na Carta Política da Nação, sem alcance, portanto, as leis do Estado, inclusive a Constituição mesma, para dispor a respeito.

A Constituição atual, na mesma orientação, ainda mais acentuada, de reduzir o federalismo, enfraquecendo a província, que é o elemento federado, e prestigiar a comuna, que é, por definição histórico-política, o instrumento da descentralização dos Estados de tipo unitário, manteve o mesmo critério, partilhando entre a União e os Estados as fontes de renda, mas reservando aos municípios receitas próprias, nas categorias que menciona, entre as quais, com assento no art. 28, n.º II, o imposto territorial urbano, que é o que está em causa.

Desde logo se vê que o julgado recorrido, dando validade à cláusula contratual e às leis do Estado invocadas pelo Banco para dispensá-lo da obrigação de pagar ao município o imposto que a este pertence por cláusula expressa da Constituição Federal, é cabível pela invocada letra a, como, especialmente, o seria com base na letra c.

Dêle conheço e dou-lhe provimento.

Não é possível validar a cláusula contratual como compreensiva do imposto territorial urbano sem contrair à Constituição.

O Banco ficou isento dos impostos estaduais, isto é, dos impostos atribuídos aos Estados. Se, posteriormente, a lei fundamental do país retirou do quadro tributário do Estado um dado imposto, a cláusula contratual terá de ser entendida de acordo com essa modificação, que supera necessariamente a prova do contrato.

Dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — De acôrdo com o parecer do Procurador *ad hoc*, em todos os seus termos.

Tenho invariavelmente entendido que não há interpenetração de órbitas fiscaes, e que, salvo a hipótese do art. 24 da Constituição, não pode uma entidade conceder dispensa de tributos por outra percebidos, ainda que hierárquicamente melhor colocada.

Vou além, entendendo que a lei especial a que se refere o parágrafo único do art. 32 da Carta Magna há de ser emanada do próprio poder beneficiário do tributo e nunca para se estender às rendas de outras entidades, na direção centrípeta ou centrífuga, das esferas concêntricas de atividade pública federativa.

Assim neguei ao próprio I.P.A.S.E. a franquia de impostos devidos à Municipalidade de São Paulo, não obstante os termos genéricos constantes da isenção federal.

Sòmente por meio de acôrdo entre os interessados ou em virtude de emenda constitucional se poderá permitir que pessoas de direito público interno façam favores à custa dos cofres, estanques, das outras, ainda que outorgando concessões ou instituindo órgãos *parestatais*.

Pretende-se, é certo, que isso seja possível, mas sòmente na ordem decedente, pois, de certo, a União não estaria disposta a respeitar a dispensa de tributos federais, concedida pelo Município, ainda que em benefício de serviço de evidente utilidade dèste.

Improcedente é a aplicação da regra *nemo ad alium...*, quando se trataria de aquisição pelo Município a título originário e não derivado.

Sem necessidade de maior desenvolvimento de razões já expostas no parecer do Ministério Público, dou provimento ao recurso para julgar improcedente a consignaço, sem insistir, aliás, sòbre a impropriedade do meio processual adotado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe deram provimento, unânimemente.