IMPÔSTO — BENS PÚBLICOS SOB REGIME DE AFORAMENTO

— Os bens dados em aforamento a particulares, pela União, são tributáveis pelos Estados e Municípios.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Municipalidade de São Paulo *versus* Associação Comercial de São Paulo
Recurso extraordinário n. 14.193 — Relator: Sr. Ministro
OROSIMBO NONATO

ACÓRDÃO

Vistos relatados, e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n. 14.193, de São Paulo, recorrente a Municipalidade de São Paulo, recorrida Associação Comercial de S. Paulo.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrando neste o relatório retro e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Custas na forma da lei.

Rio, 13 de junho de 1950 (data do julgamento). — *Orosimbo Nonato*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Lavrado pelo Exmo. Sr. Desembargador Paulo Colombo proferiu o ilustre Tribunal de São Paulo o "acórdão" de fls. 60, do teor seguinte:

"O município não pode lançar impostos sôbre terrenos de que a União é senhoria direta.

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos do processo n.º 37.015 — agravo de petição e recurso *ex-officio* — em que é agravante a Municipalidade de São Paulo, recorrente o Juízo, e agravado e recorrida a Associação Comercial de São Paulo:

"A agravante iniciou êste executivo fiscal contra a agravada para a cobrança de sessenta mil cento e noventa e dois cruzeiros (Cr$ 60.192,00) de impôsto territorial urbano lançado sôbre um terreno na rua General Carneiro, junto ao viaduto Boa Vista e correspondente aos exercícios de 1937 e 1938:

"Defendeu-se a ré alegando que êsse terreno lhe fôra doado pelo Estado com uma condição suspensiva — de nêle construir a sua sede iniciando a construção no prazo de dois anos e uma condição resolutiva voltar o imóvel ao doador, no caso de extinguir-se a associação donatária; assim o seu domínio só se consolidou com o implemento da condição suspensiva e antes dêle não tinha de pagar impôsto algum. Ainda mais, que o terreno era foreiro da União que só em 1944 lhe transferiu o domínio direto; não podia, por isso, a Municipalidade lançar impostos sôbre êle, à vista de disposições constitucionais.

"O juiz de Primeira Instância rejeitou a defesa quanto à alegada condição suspensiva, por entender, e muito bem, que na doação não existia a condição, mas sim um encargo; aceitou porém, a referente ao domínio direto da União e julgou improcedente a ação executiva, recorrendo de ofício. Agravou a autora.

"A sentença merece confirmada. Pelo disposto no art. 17, n.º X, da Constituição federal de 16 de julho de 1934, era vedado à União, aos Estados e municípios tributar bens, rendas e serviços uns dos outros. Esta proibição constou, também, da Constituição de 10 de novembro de 1937, art. 32, letra *c*, e foi repetida na Constituição de 18 de setembro de 1946, art. 31, V, letra *a*.

"Sendo a União titular do domínio direto sôbre o terreno, a Municipalidade de São Paulo não podia tributá-lo.

"A proibição constitucional não diz respeito à pessoa jurídica da União,

mas aos seus bens, rendas e serviços. Assim, estejam os bens sendo ocupados pela União, ou por particulares, não podem ser tributados. É que a União quando transfere ao particular o uso de uma coisa fá-lo, quase sempre, a título oneroso, auferindo vantagens, e estas seriam certamente menores, se o particular tivesse de pagar impostos estaduais ou municipais.

"Na enfiteuse as vantagens da União, titular do domínio direto, consistem nos foros e no laudêmio que naturalmente diminuiriam se o tomador do domínio útil estivesse sujeito aos tributos.

"Não vem ao caso a disposição do art. 682 do Código Civil, que diz incumbir ao foreiro o pagamento dos impostos que gravarem o bem enfitêutico. Impostos que gravarem, mas sendo o bem do domínio direto da União nenhum, estadual ou municipal, pode sôbre êle recair.

"E êste dispositivo do Código Civil não é imperativo, mas simplesmente supletivo da vontade dos contratantes de uma enfiteuse, que podem estipular que ao senhorio cabe o pagamento dos impostos. Se isto se desse, o Município poderia cobrar o impôsto da União?

"Os preceitos sôbre impostos são de ordem pública, imperativos; não podem deixar de ser aplicados em virtude de convenção contratual, mesmo que um dos contratantes seja a União, pois lhe não é permitido estabelecer isenções de impostos estaduais e municipais constitucionalmente lançados.

"Há, nos autos, referências que o terreno era foreiro da União, apenas em parte. Não ficou, porém, discriminada qual seja essa parte, nem o seu valor; assim sôbre a parte não foreira, a dívida ativa da agravante não é líquida e certa.

"Dêste modo, já esta Câmara decidiu o processo n.º 347 (*Revista dos Tribunais* 110-165).

"Pelo exposto, acordam em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Justiça negar provimento ao recurso *ex-officio* e ao agravo.

"Custas pela agravante.

"São Paulo, 9 de março de 1948. — *Paulo Colombo*, Relator".

Inconformada a essa solução, e invocando as letras *a*, *b* e *d*, do dispositivo constitucional, veio a Prefeitura com recurso extraordinário, tendo-se em um dos lances do pedido de fls.: — "... o acórdão contrariou de frente o conceituado nos arts. 17, n.º X, da Constituição federal de 1934 e 32, letra *c*, da Carta Constitucional de 1937, negando, aplicação ou contrariando a letra de lei federal que é, no caso, o Código Civil, ferindo, em tudo, longa e tradicional jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça do Estado como do Colendo Supremo Tribunal Federal". Razoaram as partes (fls. e fls.). E, segundo o parecer do eminente Senhor Doutor Luiz Gallotti "as alegações da Municipalidade de São Paulo convencem de que o recurso merece provimento".

É o relatório:

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Relator) — Na ementa do acórdão enunciado ficou o princípio de que "o município não pode lançar impostos sôbre terrenos de que a União é senhoria direta".

Tratava-se de impôsto territorial urbano.

A defesa da ré executada consistiu em alegar: — *a*) que recebera doação do terreno pelo Estado, mas *condicional*. E antes do implemento da condição o domínio não estava consolidado em seu patrimônio; *b*) que o terreno era foreiro da União que só em período posterior ao lançamento do impôsto cobrado lhe transferira o domínio direto.

A justiça local repeliu a defesa baseada na *existência de condição suspensiva quando* só existia *encargos;* deu

gazalhado, porém, à alegação de ser intributável pelo município bens do senhorio direto da União. E o venerando acórdão confirmou-a, porque, por fôrça de preceito constitucional não podem as entidades de direito público interno tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

O argumento fundado na ocorrência de condição foi rejeitado a oblívio pela recorrente mesma, a têrmos que o debate se confina e estreita na só questão da intributabilidade.

O princípio pregoado pelo venerando acórdão é verdadeiro e já vem das constituições anteriores. Na lei maior vigente, figura êle no art. 31, n.º V, letra *a*: — é vedado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios lançar impôsto sôbre bens, rendas e serviços uns dos outros.

Em derredor dêle não se grupam quaisquer dúvidas, em tese. Sua aplicação à hipótese é que esperta comentários e pode alimentar disceptações.

É que o terreno, pôsto se haja dado ao aforamento à executada, é bem da União, têrmos em que fica sobranceiro à tributação do Estado e do município, nos têrmos do art. 31, n.º V, da Constituição.

Em princípio, a expressão bens abrange "todo o patrimônio (em sentido amplo), tudo o que se acha dentro do domínio das entidades públicas destinado aos seus serviços" (Temístocles Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, pág. 393).

Quando se versa, porém, a hipótese de bem aforado, não se deve relegar a oblívio que o interêsse do titular do domínio direto resume-se no recebimento de prestações e rendas e estas é que seriam intributáveis. O impôsto, sôbre o imóvel, é pago pelo titular do domínio útil, nos têrmos do art. 682 do Código Civil, *verbis:*

"É obrigado o enfiteuta a satisfazer os impostos e os ônus reais, que gravarem os imóveis".

É que o enfitêuta tem o domínio útil do imóvel. Exerce, incircunscritamente, o *ius utendi* e o *ius firmendi* do imóvel. E, ainda, com o pagamento do laudêmio, o *ius disponendi*.

Tôdas as utilidades do imóvel tocam-lhe, têrmos em que justo é que lhe caiba o pagamento dos impostos. Era o princípio que já vogava no direito anterior, como se vê em Lafayette e Lacerda de Almeida (*Coisas*, § 92), citando as Ordenações do Reino, Alvaro Velasco e Lobão. E que já contava nas fontes, conforme Charles Mayus: — "L'emp hytéote supporte les impôts qui present sur le fonds" (*Droit Romain*, vol. I, n.º 14).

Como observa Clóvis Beviláqua, em escólio a cit. art. 682, o direito do senhorio é de "segundo plano" e sua importância cada vez mais se restringe e se desbota.

Como quer que seja, a velha regra *annonas autem is solvere debut qui possessiones tenit et fructus percipit*, (*lei 2.ª do Código de Ann. et tributo*) impera nìtidamente no caso, se bem que me pareça não se tratar de *ius cogens* (Vêde Dídimo da Veiga *in Man. Lacerda*, IX — Parte 1.ª, — pág. 92, citando Pacifici-Mazzoni).

Nestes têrmos, o tributo não incide em *bens* da União, senão da executada, uma vez que as contribuições devidas ao titular do domínio direto à União, ficam maiores de qualquer tributo.

Assim, conheço do recurso pela letra *d*, em face dos arestos indicados (sem conta) pela Fazenda Municipal, nas razões de fls. e dou-lhe provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Conheceram do recurso e deram-lhe provimento. Decisão unânime.

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.