*IMPÔSTO DE LOCALIZAÇÃO — LOTERIA — ISENÇÃO*

*— A isenção fiscal das loterias refere-se apenas aos impostos sôbre a venda de bilhetes e respectivos prêmios, não alcançando o impôsto de licença para comerciar.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sociedade Civil de Concessões Federais *versus* Prefeitura do Distrito Federal
Recurso extraordinário n.º 21.199 — Relator: Sr. Ministro
AFRÂNIO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, etc., acordam os Juízes da 2.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, não conhecer do recurso, conforme o relatório e notas taquigrafadas.

Custas pela recorrente.

Rio de Janeiro, 7 de outubro de 1958. — *Lafayette de Andrada*, Presidente. — *Afrânio da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa* — A recorrente, dizendo-se concessionária da exploração das loterias nacionais, ajuizou ação contra a Prefeitura Municipal para impedir que esta lhe cobre o chamado impôsto de localização, criado pela Lei n.º 312 e restitua o que a tal título já lhe foi pago, sustentando:

"A Lei n.º 312, de 22 de dezembro de 1948, dispondo sôbre a cobrança dos impostos de licença, fixou em Cr$ 5.000,00 a quota fixa anual, e em trinta por cento a quota variável do impôsto de licença para localização dos estabelecimentos que explorem loterias (n.º 1 da Tabela I), e, no art. 18 estabeleceu que:

"O estabelecimento que não possuir alvará de licença ou cujo alvará tenha perdido o vigor nos têrmos desta lei, *poderá ser interditado*, mediante autorização do secretário-geral de Finanças, se após o prazo de 48 horas, a contar da notificação, o responsável deixar de regularizar a situação".

Vê-se assim, que os estabelecimentos que vendem bilhetes de loteria estão obrigados a pagar, sob pena de interdição a quantia certa de Cr$ 6.000,00, de quota fixa e registro de alvará, mais a quota variável de 30% sôbre o valor locativo, e ainda 50% de adicional.

"O n.º 2 da Tabela III, fixou em Cr$ 1.000,00 o impôsto devido pelos vendedores ambulantes de bilhetes de loteria.

"É taxação proibitiva. O intuito do govêrno municipal, ao estabelecer uma taxação desta ordem, não pode ter sido outro senão exterminar a venda de bilhetes de loteria, não só ambulante como feita nas bancas de jornais e pequenos balcões instalados às portas dos cafés. Nem de outra forma se conceberia tão exorbitante taxação sôbre os pequenos balcões, cujo valor locativo em geral não excede de Cr$ 1.000,00.

"Os modestos vendedores ambulantes e os possuidores de balcões, prepostos ou subprepostos da suplicante, via de regra pessoas de idade avançada ou inválidas, impossibilitadas de ganhar a vida em outras profissões, vêem-se, assim, em angustiosa situação. Porque, não podendo, com os reduzidíssimos proventos de seu modesto negócio, satisfazer os pesados ônus impostos por aquelas leis, encontram-se na eminência de ter a sua atividade interditada pela autoridade municipal.

A mesma Lei n.º 312, dispondo também sôbre a cobrança do impôsto de licença para exibição de anúncios, estabelece, no § do art. 42:

"O impôsto, será cobrado *no triplo* quando o anúncio se refira a bilhetes de loteria, bem como aos estabelecimentos que os exploram."

Ora, a proibição de taxas dos serviços públicos se estende, necessàriamente, a todos os meios e instrumentos pelos quais se realiza a execução do serviço.

E conclui o pedido:

"Conclusão: em face do parágrafo único do art. 31 da Constituição, combinado com o art. 71 do Decreto-lei n.º 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, as disposições das Leis ns. 251 e 312, decretadas pela Câmara de Vereadores e sancionadas pelo prefeito do Distrito Federal, são, no que se referem a loterias, inconstitucionais, sendo, destarte, evidente a ilegalidade da cobrança feita à suplicante e aos seus prepostos, com fundamento nessas duas leis municipais.

Em conseqüência do exposto, vem a suplicante propor a presente ação ordinária contra a Prefeitura do Distrito Federal, para que, além da decretação da inconstitucionalidade dos Decretos-leis ns. 312 e 251, respectivamente, de 29 de novembro a 25 de dezembro de 1948, no que se referem à Loteria Federal, seja a ré condenada a restituir à autora as quantias que, em virtude dos dispositivos dos dois aludidos de-

cretos, lhe cobrou, indevidamente, além dos juros de mora e custas".

E, em primeira instância, repelida a argüição, foi a ação julgada improcedente, dizendo o Dr. Juiz que a isenção do art. 71 do Decreto-lei n.º 6.259, de 1944, que regula o serviço de loterias, diz:

"Além dos ônus previstos neste decreto-lei e do impôsto de renda, nenhum outro impôsto, contribuição ou taxa, federais, estaduais ou municipais, incidirá sôbre os bilhetes da loteria federal e respectivos prêmios".

E assim conclui:

"O dispositivo acima transcrito (art. 71 do Decreto-lei n.º 6.259) é expresso: "A isenção é, apenas, de impôsto, contribuição ou taxa que incidam "sôbre os bilhetes da loteria federal e respectivos prêmios". Ora, os tributos locais contra os quais se insurge a autora, evidentemente não recaem "sôbre os bilhetes" ou "sôbre os respectivos prêmios". Gravam o comércio de bilhetes e os estabelecimentos que o exploram. O que o legislador federal visou, estabelecendo a isenção, foi, sem sombra de dúvida, liberar o "bilhete", título ao portador, e o prêmio que êle, eventualmente, possa representar de qualquer gravame que diminua o valor comerciável daquele ou o montante dêste, salvo, quanto ao prêmio, o impôsto de renda, por expressa exceção legal. Não seria, assim, lícito, quer aos Estados e Municípios, quer ao Distrito Federal, estabeleceram, por exemplo, uma taxa ou sêlo sôbre o bilhete de Loteria Federal, ou um impôsto sôbre os prêmios. Podem, todavia, porque a lei não o veda, tributar o comércio de bilhetes ou exigir impôsto de licença para a localização dos estabelecimentos que os vendam.

"Não serve à autora a invocação do disposto no § 2.º do art. 2.º do mencionado Decreto-lei n.º 6.259, que proíbe qualquer obstáculo ou embaraço à circulação da loteria federal. As taxas impugnadas não dizem respeito à "circulação" dos bilhetes, que continua inteiramente livre. Nem se diga que são elas proibitivas. Restaria, caso essa circunstância pudesse ser considerada como embaraço à circulação dos bilhetes, prová-lo em face dos lucros que o negócio evidentemente produz.

Recai a taxação exclusivamente sôbre a Loteria que a autora explora: é claro. Decorre isso justamente do monopólio instituído pelo Estado e cujas vantagens lhe foram conferidas, com a concessão do serviço. Mas, o fato não determina por si só, a pretendida isenção, pois a regra é que "os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária", consoante dispõe a Constituição, no parágrafo único do art. 31.

Assim, pelo exposto, julgo improcedente a ação e condeno a autora nas custas".

Em apelação a 2.ª Câmara enviou os autos ao Tribunal Pleno para dirimir a argüição de inconstitucionalidade.

E o Tribunal Pleno assim se manifestou:

— "Cabe ao Tribunal Pleno conhecer da argüição de inconstitucionalidade, desde que a maioria da Câmara entenda de, preliminarmente, antes de sôbre êle se pronunciar, submetê-la àquele órgão da Justiça, à vista da sua relevância.

— Não é inconstitucional a lei municipal, que taxa o comércio de loterias e estabelece impôsto de localização dos estabelecimentos que as exploram.

— Não pode considerar-se a loteria como serviço público, e, muito menos, como serviço não tributável, por ser de interêsse comum".

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de argüição de inconstitucionalidade, submetida ao Tribunal Pleno, por decisão da maioria da 2.ª Câmara Cível no julgamento da apelação cível n.º 7.027, entre partes a Sociedade Civil de Concessões Federais e a Prefeitura do Distrito Federal, respectivamente, apelante e apelada, os juízes do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por maioria e contra os votos dos

Desembargadores Adelmar Tavares, José Duarte, Ari Franco, Guilherme Estelita, Sá e Benevides, Bulhões Carvalho, Sadi Gusmão e Toscano Espínola, (êste presidente), acordam em reconhecer a competência do Tribunal Pleno, para conhecer da espécie, e, conhecendo da argüição, a julgam improcedente, por decisão unânime.

A circunstância de dever ser, por imposição regimental, sustado o julgamento, quando, na Câmara isolada, a maioria se pronuncia no sentido de ser inconstitucional a lei, para ser a argüição de inconstitucionalidade submetida, pelo respectivo presidente, ao Tribunal Pleno — único órgão competente para, pela maioria absoluta dos seus membros, declarar tal inconstitucionalidade, *ex vi do* art. 200 da Constituição federal, aquela circunstância não é impediente de que a maioria da Câmara, reconhecendo a argüição, feita por uma das partes, a submeta à apreciação do Tribunal Pleno, sem se pronunciar a respeito. Neste último caso, a Câmara tem liberdade de submeter ou não, a questão ao Tribunal Pleno; naquele outro, como só êste Tribunal pode, constitucionalmente, declarar a inconstitucionalidade, o julgamento não há-de continuar, e o presidente da Câmara é obrigado a remeter à apreciação do Tribunal Pleno a conclusão, de vez que a Câmara isolada não tem competência para semelhante afirmação.

No mérito, nada têm de inconstitucionais os preceitos das Leis da Prefeitura do Distrito Federal de n.º 251 e 312, que, em 25 de novembro e 22 de dezembro de 1948, estabeleceram a taxa de Cr$ 1.000,00, para o comércio de loterias, a quota anual de Cr$ 5.000,00 e a quota variável de 30% do impôsto de localização dos estabelecimentos, que as exploram.

O que a Constituição, no art. 31, parágrafo, estabelece é que "os serviços públicos concedidos, não gozam de isenção tributária, salvo quando estabelecida pelo poder competente ou quando a União a constituir em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interêsse comum.

Repugna reconhecer o caráter de serviço público concedido à exploração de loterias, tolerância criada como exceção, assás discutível, às regras gerais que proíbem, e até punem o jôgo.

Mas, se se quiser, contra as boas normas de interpretação, tomar ao pé da letra as palavras, usadas no dispositivo legal, e considerar que se trata de um serviço público concedido, inadmissível, absurdo será concluir que seja serviço próprio da União, de interêsse público, em ordem a poder ser subtraído à incidência de impostos, por lei especial da União.

Demais, não há, na lei federal, a isenção pretendida pela autora, a fulminar as normas municipais impugnadas. O que se vê, no art. 71 do Decreto-lei n.º 6.259, de 1944, regulador do "serviço" de loterias, é que, afora os ônus por êle criados e o impôsto de renda, nenhum impôsto, contribuição ou taxa, federal, estadual ou municipal, incidirá sôbre os bilhetes de loteria federal e respectivos prêmios. Ora, reclamando interpretação restritiva às leis, que isentam do impôsto, não se pode, em absoluto, considerar recaiam sôbre os bilhetes de loteria, ou os respectivos prêmios, taxas e impostos relativos ao comércio de loterias, ou à localização dos estabelecimentos, que o exploram; nem essa tributação local pode considerar-se, de modo algum, embaraço à livre circulação das loterias, com violação do preceito do art. 2.º, § 2.º, do Decreto-lei n.º 6.259.

Assim, julgando improcedente a ação, o Dr. Juiz da 3.ª Vara da Fazenda pública decidiu com acêrto, aplicando as normas legais com absoluta pertinência.

Custas pela autora-apelante e que argüiu a inconstitucionalidade".

Veio o recurso extraordinário pela letra *a*, dando por vulnerado o art. 31 n.º V letra *a* da Constituição de 1946, e arts. 2.º, § 2.º e 71 do Decreto-lei n.º 6.259, de 1944, *verbis*:

"— no art. 21, § 2.º, que, "não obstante a concessão da licença federal, poderão os Estados sujeitar a colocação dos bilhetes das loterias, que concederam, a quaisquer outras licenças, taxas, impostos ou emolumentos" (por conseguinte, *a contrário sensu*, não poderão sujeitar a colocação dos bilhetes da Loteria Federal, a quaisquer outras licenças, taxas, impostos ou emolumentos);

— ainda no art. 21, § 2.º, *in fine*, que os "vendedores ambulantes, quites com a Fazenda Nacional pela devida licença, não estarão sujeitos a quaisquer outros impostos, taxas ou emolumentos federais, estaduais ou municipais pelo exercício dessa atividade, exceto o sêlo penitenciário e a taxa de educação" (ambos, tributos federais);

— no art. 71, que "além dos ônus previstos neste decreto-lei e do impôsto de renda, nenhum outro impôsto, contribuição ou taxa, federais, estaduais ou municipais, incidirá sôbre os bilhetes de loteria federal e respectivos prêmios";

— e, finalmente, no art. 2.º, que "a loteria federal terá livre circulação em todo o território do país (§ 1.º, 1.ª parte) e (§ 2.º) que "a circulação da loteria federal não poderá ser obstada ou embargada por quaisquer autoridades estaduais ou municipais".

Opinou o Dr. Procurador-Geral: (ler o parecer).

VOTO-PRELIMINAR

*O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa* (Relator) — Não conheço do recurso, que visa a argüição de inconstitucionalidade.

O acórdão recorrido pôs a questão nos devidos têrmos.

A isenção concedida pelo decreto foi para incidência de impostos sôbre as vendas de bilhetes e os prêmios. Não é disso que se trata e sim de um impôsto de licença para comerciar. A interpretação restrita é a que deflui do texto do art. 71 do Decreto n.º 6.259, de 1944.

Devem, todavia, os autos ser remetidos à Câmara de origem para completar e encerrar o julgamento com aplicação da decisão recorrida.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: À unanimidade, não conheceram do recurso.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Afrânio da Costa, Relator (substituto do Exmo Sr. Ministro Rocha Lagoa, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Vilas-Boas, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada, Presidente da Turma.