IMPÔSTO DE LICENÇA — VENDA DE BILHETE DE LOTERIA

— É constitucional a cobrança do impôsto de licença para a venda de bilhete de loteria.

— Interpretação dos arts. 28 e 29 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Belém *versus* Armando Aguiar
Recurso extraordinário n.º 44.416 — Relator: Sr. Ministro Ribeiro da Costa

ACÓRDÃO

Relatados êstes autos de recurso extraordinário nº 44.416, do Estado do Pará, acorda o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, rejeitar a argüição de inconstitucionalidade, unânime-

mente, nos têrmos nas notas taquigráficas anexas.

Brasília, 6 de março de 1963. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

Relatados êstes autos de recurso extraordinário nº 44.416, do Estado do Pará, acorda o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, rejeitar a argüição de inconstitucionalidade, unânimemente, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Brasília, 6 de maio de 1963. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — O caso foi exposto à colenda 2ª Turma pelo eminente Sr. Ministro Sampaio Costa, que então me substituíra (fls. 7, lê).

Propondo a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, a fim de que resolva a questão constitucional, assim se pronunciou o eminente relator (fls. 72, lê).

Com o relator, concordou a Colenda Turma.

Lançado visto nos autos, e pedido dia (fls. 76), em 14 de novembro de 1961.

Devido ao não cumprimento do relator, que me substituía, vieram os autos à minha conclusão, nos têrmos da emenda Regimental, face à determinação de S. Exa. o Sr. Ministro Presidente (fls. 76, *in fine*).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — Assim expôs o eminente Sr. Ministro Sampaio Costa a matéria constitucional em debate (fôlhas 72), *verbis*:

"O v. acórdão recorrido decretou a inconstitucionalidade do impôsto de licença para venda de bilhetes de loteria, impôsto êsse instituído e criado pela Prefeitura Municipal de Belém. Funda-se o decisório em que o Decreto-Lei federal nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, que dispõe sôbre o serviço de loterias, estabelece, no seu art. 20, que ninguém poderá distribuir, vender ou expor à venda bilhetes de loteria federal ou estadual, sem ter sido prèviamente licenciado pela repartição federal competente, sob pena de multa; e, no parágrafo 1º do mesmo artigo, que, "não obstante a concessão da licença federal, poderão os Estados sujeitar a colocação dos bilhetes das loterias que concederem a quaisquer outras licenças, taxas, impostos e emolumentos" sendo a concessão ou exploração lotérica emanada sempre da União, o Estado sòmente pode explorar dito serviço, mediante decreto de ratificação da União donde conclui: Sòmente a União e os Estados podem explorar ou conceder serviço de loteria como assim tributar dito serviço. O município ficou fora de cogitação, tributando, como o fêz, violou o dito decreto-lei federal, como assim a Constituição, no seu art. 31, inciso V letra *a*, que veda à União, aos Estados, Distrito Federal e aos municípios lançar impostos sôbre taxas, bens, renda, serviços uns dos outros, sem prejuízo da tributação dos serviços públicos concedidos. Logo, usurpando competência tributária da União e do Estado, o município lançou um tributo inconstitucional.

Inconformada com a decisão, a Prefeitura de Belém manifestou o presente extraordinário, sustentando ter a mesma decisão violado os arts. 28, II, letra *a* e 29, da Constituição federal, como assim entrado em dissídio com decisões dêste egrégio Supremo Tribunal que cita.

Trata-se, como se vê, de matéria constitucional. A conclusão do decisó-

rio, parece não se afina e antes se opõe à letra expressa do artigo 29, supracitado, que confere, expressamente, aos municípios competência, sem restrições, para lançar, dentre outros os impostos de *licença* e de *indústrias e profissões.*

O princípio da autonomia municipal, fixado no art. 28, II, *a,* é também, por sua vez ao que tudo indica, afrontado, pois a mesma assegura desenganadamente aos municípios o direito de decretar e arrecadar os tributos de sua competência e de aplicar suas rendas.

Também está caracterizado o dissídio jurisprudencial.

Destarte conheço, preliminarmente, do recurso e, na forma regimental, sou pela remessa dos autos ao Tribunal Pleno, para que êste resolva a questão constitucional".

Como se vê da lúcida exposição, cifra-se o problema tributário diante da faculdade. Concedida aos municípios nos arts. 28, II, *a,* e 29, números II e III, da Constituição federal o primeiro dêsses dispositivos ao assegurar a autonomia dos municípios quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas; o segundo a lhes atribuir a arrecadação dos impostos de *licença* e *de indústrias e profissões.*

Resta saber se um ou outro dêsses tributos se torna inexigível em face do Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, que dispõe sôbre o serviço de loterias, estabelecendo no seu art. 20, que ninguém poderá distribuir, vender ou expor à venda bilhetes de loteria federal ou estadual, sem ter sido prèviamente licenciado pela repartição federal competente, sob pena de multa.

Dispõe, ainda o § 1º do mesmo artigo que, "não obstante a concessão da licença federal, poderão os Estados sujeitar a colocação dos bilhetes das loterias que concederem a quaisquer outras licenças, taxas, impostos e emolumentos".

Não se cogita aí dos municípios, o que levou o Colendo Tribunal de Justiça a considerar violado o artigo 31, inciso V, letra *a,* da Constituição, em face do lançamento do impôsto pelo município que, agindo dêsse modo, usurpara competência tributária da União e do Estado.

Vem a propósito ressaltar havermos apreciado hipótese que guarda similitude com o caso vertente, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 6.598, de Alagoas, acórdão de 22 de janeiro de 1947.

Disse eu, então, no meu voto de relator: "Matéria pertinente à inconstitucionalidade da lei, é de ser acolhida, apenas, quando a lesão à cláusula da Carta Política se mostra manifesta, evidente, irrecusável. Na espécie, o impôsto de licença, pelo qual se executa a cobrança contra o recorrente, está compreendido na Lei Magna (art. 28, nº I, da Constituição federal de 1937).

Compete, assim, ao município o tributo em aprêço, uma vez que essa faculdade não sofreu, pelo Estatuto Constitucional, restrição às atividades sujeitas ao impôsto de licença, como bem o argumenta o acórdão recorrido, ao passo que também não traçou normas para a sua cobrança, restringindo-se de qualquer modo. —

A lei que outorga a isenção, a que se apega o recorrente, seria, esta sim, inoponível ao decreto municipal, sem alcance na parte em que isentou impostos municipais, incluídos os municípios na discriminação constitucional das rendas".

De resto, enfrentou a Côrte Suprema, com traços mais nítidos, o problema ora focalizado ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 17.545, de Santos (Ac. de 9-4-1951, *in Diário da Justiça* de 19-1-1953, pág. 233).

Tratava-se aí, precisamente, da cobrança pela Fazenda Municipal de Santos do impôsto de indústrias e profissões que incidiu sôbre o comércio lotérico

exercido pela firma S. A. Paulista de Loterias e Comércio então recorrente.

Argumentou esta que o Decreto-Lei federal nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, que regulou o serviço de loterias, em seu art. 71, vedou ao Estado e ao município, a imposição de tributos sôbre essa atividade, concedendo ampla isenção, salvo em relação às contribuições previstas nesse mesmo diploma.

Recusou-se procedência a essa defesa, pela razão de que o lançamento e arrecadação do impôsto de indústrias e profissões compete ao município, sendo claro que a isenção só pode resultar de lei especial emanada do poder competente para tributar (art. 32 da Constituição federal). Se, na discriminação tributária constitucional, o impôsto de indústrias e profissões tocou ao município, só a êste cabe o direito privativo de conceder a isenção. Demais disso, não se encontra no Decreto nº 6.259, que regula o serviço de loterias, uma concessão de serviço público federal, mas apenas modalidade de jôgo de azar punido por lei, mas excepcionalmente concedido. Não haveria, assim, fundamento para a pretendida isenção.

Trazido o caso à instância extraordinária, não logrou êle o almejado acesso, confirmando-se, pelo não conhecimento do recurso, a decisão local recorrida.

Trata-se, em suma, de legítima imposição tributária que de nôvo traduz em concorrência com a exigida e necessária licença ou autorização do serviço federal de loterias para venda ou colocação dos respectivos bilhetes no âmbito territorial dos municípios, ficando salvo a êstes a cobrança, quando devida, do impôsto de licença ou de indústrias e profissões que incide na atividade comercial, industrial ou profissional, atenta a sua privatividade tributária.

Isto pôsto, rejeito a argüição de inconstitucionalidade, de referência ao impôsto de licença para vendas de bilhetes de loteria, cobrado pela Prefeitura Municipal de Belém, Estado do Pará.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Senhor Presidente, rejeito a argüição de inconstitucionalidade. Rejeito-a porque o tributo exigido pela Prefeitura é tìpicamente municipal. Na espécie, o decreto que regula a distribuição da loteria usa da palavra "licença" como sinônimo da autorização. À autoridade federal compete apenas autorizar a distribuição e isso não cria isenção alguma do impôsto municipal, expressamente previsto na Constituição, no âmbito da fôrça tributária dos municípios.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Sr. Presidente, V. Exa. poderia esclarecer se não há, realmente, concessão federal?

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente e Relator) — Não. O decreto que regula a exploração e venda dos bilhetes diz que êstes não podem ser vendidos e colocados sem autorização da Loteria Federal. A autorização é uma coisa que pode ou não ser concedida ao particular, mas o impôsto de licença cobrado pelo município resulta da atividade que exerce êsse particular, colocando ou vendendo os bilhetes, no seu negócio, agência, etc.

O Sr. Ministro Ari Franco — Como se vendesse cigarros.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente e Relator) — Entre outras atividades, o cidadão exercia a de vender bilhetes, ao lado de balas, cigarros, engraxate, coisas miúdas. Mas a autorização de venda de bilhetes nada tem a ver com essa imposição tributária. O município nada tem com isso. O município diz que êle tem a sua autorização para exercer a sua atividade e, pela venda de bilhetes, lhe cobra o impôsto de licença, que compete ao município.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — No caso, não incide o tributo sôbre a exploração pròpriamente dita da loteria?

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente e Relator) — Não. Incide sôbre a atividade que êle exerce, quando vende bilhetes. A alegação é que o vendedor de bilhetes quer se eximir dêsse tributo, sob fundamento de que obtivera concessão de venda.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Isto é que a lei não diz.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente e Relator) — Há uma permissão especial, que abre exceção à regra do Código Penal que pune a atividade ilícita dos jogos de azar. Então, alegou-se que o cidadão era concessionário, que tinha concessão federal. Mas apenas possuía autorização, porque ninguém pode vender, nos Estados, bilhetes da Loteria Federal sem essa autorização pelo Serviço da Loteria Federal. Mas, se êle quer vender bilhetes de Loteria Federal, no município, montará uma agência e o município lhe exige o impôsto de licença, por essa atividade.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Agradeço o esclarecimento. Indaguei se se tratava de concessão, porque já temos decidido que o poder federal, competente para dar a concessão, também é competente para estabelecer isenção em lei especial. Por isso, temos considerado válida, em relação aos tributos locais, a isenção outorgada pela União às emprêsas de energia elétrica. Mas, como esclarece V. Exa., a venda dos bilhetes de loteria é atividade apenas licenciada, ou autorizada, não é objeto de concessão.

Rejeito com V. Exa., a argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Sr. Presidente, na concessão de serviços públicos, como o próprio nome diz, se trata de serviço público que se delega a uma emprêsa particular, a qual passa a exercer uma atividade própria do Estado, em princípio. A loteria não é serviço público e sua exploração é autorizada e a autorização consiste nisso em permitir o exercício de uma atividade, em princípio proibida. Ou é crime a exploração do jôgo, de modo que o legislador federal abre exceção, dando essas autorizações. Aí, distingue-se a concessão da autorização. De qualquer modo, mesmo concessão ou autorização, é preciso que haja lei federal expressa, dando a isenção, nos têrmos do art. 31 da Constituição.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — No caso, lei expressa há, mas não é de concessão, como esclarece o eminente Ministro Relator.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — O decreto que trata do assunto não diz que os vendedores de bilhetes são concessionários de serviço público.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Ficou patente, do voto de V. Exa., Sr. Presidente, que a União não cobra do concessionário ou permissionário nenhum tributo. Se cobrasse, poderia haver a questão da tributação; se êsse impôsto seria da União ou do município. Mas nem isso ocorre, pois a União não tributa absolutamente o permissionário. É a atividade que êle exerce, na distribuição de bilhetes, que é tributada. Mesmo no caso do impôsto único, em que as emprêsas de petróleo têm isenção de impostos estaduais e municipais, não fica abrangido, segundo jurisprudência dos Tribunais e mesmo do Supremo Tribunal Federal, o impôsto de indústrias e profissões quanto aos agentes que vendem o petróleo nas bombas de gasolina.

Rejeito com estas considerações a argüição de inconstitucionalidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a a seguinte: Rejeitaram a argüição de inconstitucionalidade voltando os autos à Turma para o julgamento do recurso à unanimidade.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves, Vitor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Ausentes, por se acharem licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Luís Galloti e Barros Barreto.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada, Presidente.