IMPÔSTO TERRITORIAL URBANO — INCIDÊNCIA DÊSSE E DO PREDIAL SÔBRE O MESMO IMÓVEL

— Distintos são os impostos territorial urbano e predial, um e outro da competência tributária do Município. Pode a Municipalidade disciplinar-lhes a arrecadação, fazendo o impôsto territorial recair sôbre o solo, sem levar em consideração as edificações; e o predial sôbre as construções, tendo em vista o seu valor locativo.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DE SÃO PAULO

Municipalidade de São Paulo *versus* Rafaelina de Barros
Recurso de Revista n.º 18.252 — Relator: Sr. Desembargador
LEME DA SILVA

ACÓRDÃO

Vistos e expostos êstes autos de revista n.º 18.252, da comarca da Capital, entre partes, a Municipalidade de São Paulo, recorrente, e D. Rafaelina de Barros, recorrida :

Acordam em Câmaras Civis Reunidas, por votação unânime, repelir a argüição preliminar, por isso que em tôrno da tese debatida não se formou,

até o presente, jurisprudência uniforme, repontando apenas decisões num e noutro sentido, ditadas por maioria momentânea. Por igual votação, foi reconhecida a divergência, e, por maioria de votos, foi julgada procedente a revista, para o efeito de ser cassado o acórdão recorrido e prevalência da tese preconizada pelos arestos divergentes. Distintos são os impostos territorial urbano e o predial, um e outro da competência tributária do município, por fôrça da distribuição contida nas últimas cartas constitucionais. (V. art. 13, § 2.º, n.º II, da Constituição de 1934 e art. 28, n.º II, da Carta vigente). Podia, pois, a municipalidade disciplinar a arrecadação dêsses impostos, conjugando-os pela forma preconizada pelo ato municipal n.º 1.151, de 7 de julho de 1936, malsinado pelo acórdão recorrido como atentatório da lei orgânica dos municípios, que atribui à municipalidade o impôsto territorial urbano sôbre terreno não edificado (art. 50, n.º III), conforme expõe o relatório de fls. 45, integrado neste aresto. Não se configura êsse conflito, visto que, pelo ato número 1.151 citado, na realidade, o impôsto territorial urbano recai sôbre o solo, sem levar em consideração as edificações, ao passo que o predial incide sôbre as construções, tendo em vista seu valor locativo. Aliás, o legislador municipal, com o intuito manifesto de evitar a bi-tributação ou a taxação exagerada, arbitrária, estabeleceu, prudentemente, que estariam sujeitas ao impôsto territorial sòmente as áreas que excedessem de cinco vêzes a superfície edificada, ficando esta compreendida no impôsto predial. A interpretação, ora preconizada, tem a virtude de harmonizar as tributações que, em princípio, são constitucionais, ao mesmo tempo que evita a defraudação fiscal pelo contribuinte avisado que edificaria reduzida ou insignificante construção predial em extenso espaço territorial urbano para fugir à tributação legal, que deveria incidir sôbre o solo. O proprietário que quiser fruir os benefícios de consideráveis parques, fechados, sem vantagem para a população, deverá arcar com os ônus legais, entre os quais se inclui a tributação que incide sôbre terrenos urbanos.

Custas pela recorrida.

São Paulo, 19 de novembro de 1943. — *Mário Guimarães*, presidente. — *Leme da Silva*, relator. — *Almeida Ferrari*. — *Teodomiro Dias*. — *Pedro Chaves*, vencido na conformidade da declaração que ofereço em separado, dactilografada por mim em três fôlhas de papel em uma só face. Afirmou o acórdão recorrido, que o art. 50, n.º III, da lei estadual n.º 2.484, de 16 de dezembro de 1935 (lei orgânica dos municípios), taxativamente atribuiu aos municípios o impôsto territorial urbano, incidente sôbre terrenos não edificados, murados ou em aberto, situados na zona urbana das povoações e que assim ao município de São Paulo não era dado lançar êsse tributo sôbre terrenos edificados, como o fêz pelo ato n.º 1.151, de 7 de julho de 1936, embora apenas relativamente à área excedente a cinco vêzes ao espaço construído. Êsse julgado colide realmente com o que foi proferido pela antiga Quinta Câmara Civil dêste Tribunal, no processo n.º 5.040, onde ficou decidido que o art. 50, n.º III, da lei estadual n.º 2.484, apenas esclareceu que o impôsto territorial urbano incidia sôbre o valor do terreno, excluído o da edificação. Reconhecendo a divergência e examinando a espécie, só encontrei razões para manter a decisão recorrida. O acórdão divergente assenta sua conclusão nos seguintes argumentos: "De outro lado, com referência ao argumento que os autores buscam tirar do art. 50, n.º III, da lei orgânica dos municípios, cumpre ponderar que, falando em impôsto territorial urbano sôbre terrenos não edificados, teria querido o legislador esclarecer que tal impôsto visava sòmente o terreno, sem a edificação ou excluído o valor dêste". Prossegue o acórdão: "E' preferível dar à aludida norma do estatuto municipal a interpretação acima, que a coloca em consonância com o art. 13, § 2.º, n.º 2, da Constituição de 1934, a emprestar-lhe um entendimento que a torna inconstitucional.

Se a lei estadual significasse que, pelo fato de existir no terreno urbano uma construção, não pode êle, separadamente, ser objeto de impôsto territorial, seria contrária ao dispositivo da Constituição de 16 de julho, que, na partilha dos tributos, conferiu aos municípios o impôsto territorial urbano". Êsses argumentos, *data venia*, não convencem do acêrto da decisão. A lei orgânica dos municípios (n.º 2.484, de 1935) decretada pelo Estado de São Paulo, dentro das suas atribuições, com a interpretação dada pelo acórdão recorrido, não fere a autonomia dos municípios nem lhes retira qualquer tributo outorgado na distribuição das rendas. Diz a Constituição de 16 de julho de 1934, art. 13, § 2.º, n.º II... : "competem aos municípios: n.º II — Os impostos predial e territorial urbanos, cobrados sob a forma de décima ou de cédula de renda"; Decomposto êsse n.º II do art. 13. § 2.º, verifica-se que a Constituição de 1934 nêle atribuiu aos municípios dois impostos — o *impôsto predial* e *territorial urbano*, cobrados sob a forma de décima ou de cédula de renda. Porventura a lei orgânica dos municípios de São Paulo teria violado o preceito da Constituição, retirando êsses tributos ou alterando a sua arrecadação? Não. O que o legislador paulista fêz foi apenas repetir o dispositivo da Constituição Federal, desdobrando o n.º II do § 2.º do art. 13 e acompanhando a sua enumeração. Diz o citado art. 50 da lei n.º 2.484:

> "A receita dos municípios será constituída pelas seguintes verbas: n.º II, impôsto predial urbano, cobrado sob a forma de décima ou de cédula de renda; n.º III, impôsto territorial urbano, sôbre terrenos não edificados, murados ou em aberto, situados na zona urbana das povoações".

Especificando que o impôsto territorial urbano incidiria sôbre terrenos não edificados, teria a lei paulista violado a autonomia dos municípios ou retirado dêles alguma fonte de renda? Onde e em que texto da Constituição Federal se atribuiu aos municípios o impôsto territorial sôbre os terrenos edificados? Do próprio conceito do impôsto territorial e da sua incidência exclusiva sôbre o valor do terreno, independentemente do valor das edificações, só se pode concluir como concluiu o acórdão recorrido que o terreno edificado não está sujeito a êle, porque o edifício está sujeito ao impôsto predial e, no lançamento dêste, há que se atender forçosamente ao seu valor locativo, no qual influiu necessàriamente a maior ou menor área não construída, que lhe aumente a utilidade como jardim, quintal ou chácara. Cumpre considerar que as constituições não podem ser casuísticas e que a tributação não se pode apartar de um critério de justiça e de finalidade social. A lei orgânica dos municípios paulistas procurou obedecer a todos êsses requisitos, no tocante à espécie em debate. Dividiu o que figurava englobadamente na Constituição Federal; foi justa quando procurou impedir que a avidez dos municípios procurasse taxar os dois tributos sôbre o mesmo imóvel; teve em vista altas finalidades sociais quando fêz incidir o impôsto territorial sôbre os terrenos não edificados, murados ou em aberto, para de um lado provocar o aumento das edificações e evitar que os capitais invertidos em terrenos urbanos ficassem inativos à espera das valorizações; atendeu ainda a essa mesma finalidade social, evitando o aproveitamento exagerado dos terrenos urbanos com aumento do aproveitamento de suas áreas, possibilitando a conservação de áreas livres em tôrno das edificações, que tanto concorrem para o embelezamento das cidades, como também para a saúde das populações, fornecendo aos agrupamentos urbanos zonas de descongestionamento. A prevalecer a doutrina do acórdão divergente, não haverá mais limites ao incansável tributalismo municipal, que poderá atingir até o próprio solo edificado, com evidente injustiça fiscal e até contra o próprio espírito da Constituição Federal, que deu aos

municípios os dois impostos, mas não os autorizou a cobrá-los concomitantemente sôbre o mesmo objeto. Para salientar, finalmente, e com a devida vênia, o que me parece desacêrto da decisão da maioria, quero consignar que, cassando o acórdão recorrido, a maioria, de certa forma, taxou de inconstitucional a lei orgânica dos municípios, sem a necessária competência, que seria do egrégio Tribunal Pleno. São essas as razões do meu voto vencido. Dactilografei. — *Pedro Chaves; Gomes de Oliveira,* vencido; *V. Penteado; J. M. Gonzaga; Paulo Colombo; Frederico Roberto,* vencido; *Manuel Carneiro,* vencido; *Cunha Cintra; Percival de Oliveira,* vencido; *J. Barbosa e Almeida,* vencido; *Meireles dos Santos,* vencido.