

pode confundir-se de modo algum com a revogação de ato administrativo a interrupção de um processo previsto para a emissão do ato, pois na hipótese o ato ainda não existe e a pública administração, mudando de opinião em relação à sua oportunidade ou à sua legalidade, suspende o processo de sua emissão no momento em que o ato não é mais do que um modo interno de atuação do serviço público (*Traité des Actes Administratifs*, Atenas, 1954, § 50, pág. 243). É a distinção que existe entre a função do ato administrativo na vida jurídica e a base do ato que condiciona o seu processo de formação. Nessa hipótese, a superveniência de uma contradição entre a causa e a base do ato administrativo pode produzir uma reação de tal natureza que impeça o consentimento, determinando desse modo a revogação daquilo que *rebus adhuc integris* já não mais se revestiria de revogabilidade.

Por tôdas essas razões é que se impõe o provimento da primeira e da segunda apelações para o efeito de ser cassada a sentença *sub censura* e julgada improcedente a ação, ficando, em consequência, prejudicada a segunda apelação.

Custas *ex-lege*.

Sala das Sessões da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, 2 de agosto de 1957. — *Mário Guimarães Fernandes Pinheiro*, Presidente. — *Hugo Auler*, Relator. — *Eurico Portela*.

## 5.ª CÂMARA CÍVEL

### AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 9.909

*Mandado de segurança. Imposto de indústrias e profissões. Lei n. 820, de 1955. Denegação do writ porque constitucional a cobrança da alíquota variável a que se refere a lei citada, e que recai sobre o movimento econômico das empresas. Inexistência de bitributação. O assento, e não a base, é que caracteriza e identifica o tributo.*

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 9.909, em que são agravantes o Juízo da 2.ª Vara da Fazenda Pública e a Prefeitura do Distrito Federal, e agravada Cibel Construtora Irmãos Becker Ltda.:

Acórdam os Juízes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por maioria de votos, em dar provimento aos recursos para o efeito de cassar a sentença agravada e denegar o mandado de segurança, vencido o Des. Relator que confirmava a decisão recorrida.

A agravada impetrou o presente mandado de segurança contra o Diretor do Departamento de Tributos Diversos da Prefeitura do Distrito Federal, alegando ter pago à Municipalidade, em 20 de maio de 1957, a importância de Cr\$ 46.429,00 correspondente ao imposto de indústrias e profissões relativo ao

primeiro semestre desse exercício, sendo Cr\$ 12.000,00 da cota fixa e o restante da variável. Sustentando a inconstitucionalidade da cobrança da alíquota variável, como reconhecida pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, pleiteia, através da medida impetrada, se lhe reconheça o direito de não pagar a cota variável relativa ao 2.º semestre, deduzida a importância paga a mais a quantia correspondente à parte fixa do segundo semestre de 1957.

Prestadas as informações pela autoridade coatora, sustenta a Municipalidade a legitimidade da cobrança impugnada.

A sentença concedeu a segurança impetrada sem qualquer restrição, recorrendo de ofício.

Recorre também a Municipalidade, salientando que a impetrante solicitou não só fôsse reconhecida uma pretensa inconstitucionalidade da Lei n.º 820, de 1955, mas também obter, por meio de mandado de segurança, uma compensação de dívida taxativamente proibida pelo Código de Contabilidade; que, concedendo a medida, concedeu o Juízo, “pela compensação admitida, uma repetição de indébito”.

Parecer da Procuradoria opinando pelo não provimento dos recursos.

Baseou-se o ilustre Dr. Juiz *a quo*, para deferir a segurança, em decisões proferidas pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, que proclamaram: “É inválida a cobrança do imposto de indústrias e profissões como fração variável de renda dos prédios recebidos pelas empresas de seguro e capitalização” (fls. 12).

Esta Câmara, todavia, já decidiu, como em sessão plenária e por unanimidade de votos já decidira este Tribunal, pela constitucionalidade da referida lei n.º 820 em consonância, aliás, com o pronunciamento do colendo Supremo Tribunal no julgamento do recurso extraordinário n.º 26.038 (in *Diário da Justiça*, de 9-9-1957, pg. 2.372), em que se preceituou: “Imposto de indústrias e profissões: não importa em bitributação o fato de serem os elementos de cálculo idênticos aos que servem a outros impostos; o que importa é a natureza, a estruturação do imposto; os conceitos que correspondam a diferentes espécies de imposto são de direito constitucional e não, de legislação ordinária”.

É que a referida tributação, ao contrário do que entendeu a decisão agravada, não se confunde, em espécie, ao imposto de renda, desde que se considere o fato gerador do imposto. Enquanto o imposto sobre a renda tem a sua base certa no proveito realizado, no rendimento bruto com as deduções que a lei autoriza, o imposto de indústrias e profissões — que recai sobre o exercício de atividade profissional — pode buscar a sua fonte de imposição no valor índice do movimento econômico das empresas tributadas, aferido através de elementos indicativos desse movimento, ou seja, o movimento comercial e industrial do contribuinte. Daí ter a lei se referido à receita e não à renda.

Nem há misturar, em economia, o patrimônio existente, que se diz receita, com a renda produzida por êsse patrimônio, consoante bem elucida FRANCISCO DAURIA em “*Ciências das Finanças*”, pág. 242.

Patrimônio é riqueza, constitui receita; renda é o fruto desse patrimônio.

O conceito tradicional do imposto de indústrias e profissões é recair sobre o exercício de atividade, servindo-se para a sua aferição de índices fixadores de importância do comércio ou indústria exercidos, entre os quais se atende ao

valor locativo, à classe e à natureza do comércio exercidos. Sempre se alheiou à questão do seu lançamento o lucro da atividade, conceito estranho a esta imposição e próprio do impôsto de renda. O que o impôsto de indústrias e profissões visa é taxar, como dito, o exercício da atividade, em face da sua extensão e intensidade, valia e importância, apreendidos através de um sem número de fatores, e que o elemento histórico nos mostra resultarem da consulta ao número de operários, fôrnos, alambiques, maquinismos e outros meios de produção.

A êsses índices, em atendendo à importância das atividades dos contribuintes, a nova lei os lançou em critério sôbre o valor do movimento econômico, e com isso inovação alguma trouxe aos elementos de consulta para a sua incidência, pois a se ver em TAVARES DA ROCHA, já muito antes, legislações sôbre o referido tributo, em outros estados, admitiram critério similar. O Código Tributário de Pernambuco, de 1940, taxou de três décimos por cento a cota variável sôbre o total do movimento comercial e industrial, de todos os estabelecimentos, além da sobretaxa suntuária de 10 % em se tratando de negócios de luxo (*Manual do Impôsto de Indústrias e Profissões*, 1946, pág. 42) e assim também o Decreto-lei de 1938, que fixou normas tributárias do Estado de Minas Gerais, atendendo ao critério de produção dos grandes estabelecimentos, fixou a taxa de um décimo por cento sôbre essa produção no ano anterior (*ob cit.*, fls. 51). Também atendem o índice do movimento econômico as legislações tributárias de Salvador (Lei n.º 242, de 4-12-51), Fortaleza (Decreto n.º 1.084, de 31-1-52) e Belém (Dec. n.º 741, de 30-12-47).

A lei de indústrias e profissões de São Paulo, de 1947, admite a incidência sôbre o movimento econômico e a jurisprudência do seu Tribunal é indiscrepante no reconhecer “que o movimento econômico dos contribuintes do impôsto de indústrias e profissões, é sômente um fator legal, para com outros — valor locativo do prédio, local onde é exercida a atividade, maior ativo mensal — se calcular o montante do impôsto” (*Revista dos Tribunais*, vol. 185, pág. 780).

Recaindo o impôsto sôbre o movimento econômico e não sôbre a renda auferida pelas empresas contribuintes, e em matéria fiscal a conceituação do impôsto é a definida em lei, não há como se acolher a afirmação de que o impôsto incide sôbre a receita bruta, ou seja, sôbre a renda dos contribuintes.

Enquanto o impôsto de renda recai sôbre o lucro líquido do contribuinte, porque incide sôbre a renda depois de feitas as deduções permitidas em lei, o de indústrias e profissões atinge o movimento econômico, isto é, o volume da atividade do contribuinte, seja positivo ou negativo o seu resultado.

Afastada, assim, a idéia de bitributação, não é ilegal o ato de cobrança da alíquota variável pelo que a maioria desta Câmara entende que não se justifica a concessão da segurança.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 1958. — *Mario Guimarães Fernandes Pinheiro*, Presidente. — *Eurico Portela*, Relator designado para o acórdão. — *Hugo Auler*. — *Mario Guimarães Fernandes Pinheiro*, vencido na forma adiante:

Neguei provimento aos agravos, confirmando a sentença agravada de fls. 26-28, em face do acórdão do Egrégio Supremo Tribunal Federal, de 17 de

agosto de 1956, no recurso de mandado de segurança n.º 3.459, de cujo julgamento integral dá notícia a certidão de fls. 9-13. Lavrou-o, vencido, o Relator Ministro Cândido Mota, o Ministro Hahnemann Guimarães, sendo recorrentes o Sindicato das Empresas de Seguros Privados e outros e recorrida a ora segunda agravante Prefeitura do Distrito Federal.

Hoje, 11 de agosto, data que menciono autorizado pelo § 3.º do art. 37 do Ato Regimental n.º 12, teria decidido em contrário, com a maioria e o próprio Egrégio Supremo Tribunal Federal, como decidi em acórdãos desta Câmara de 29 de julho último no agravo de petição n.º 9.920, do qual foi relator, também, o Des. Eurico Portella, pois que, posteriormente ao acórdão de fls. 12 v., proferido por maioria, como se vê da ata de fls. 12-12 v., o mesmo Tribunal, em 7 de novembro, também de 1956, no recurso extraordinário n.º 26.038, decidiu, por unanimidade, com declaração de voto do Ministro Hahnemann Guimarães, em sentido oposto, como se verifica do *Diário da Justiça* de 9 de setembro de 1957, págs. 2.372/3. A êste acórdão se refere o dêste agravo, transcrevendo-lhe a ementa. Sua consulta em sessão, ter-me-ia levado a acompanhar a maioria.

#### 6.ª CÂMARA CÍVEL

### MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.359

*Mandado de segurança contra o Prefeito do Distrito Federal. Denega-se o pedido, se ilíquido o direito pleiteado. Voto vencido, pela concessão da segurança.*

Vistos, expostos, relatados e discutidos os presentes autos de Mandado de Segurança n.º 1.359, impetrado por Aida Iencarelli de Almeida Costa contra o Exmo. Snr. Prefeito do Distrito Federal, os Juizes da Sexta Câmara Cível,

#### COMENTÁRIO

O V. Julgado teve um voto vencido, voto êsse que, *data vênia*, parece seguir a melhor doutrina. Segundo se verifica do V. Acórdão, obtida a licença para determinada construção, teria o particular alterado sua finalidade, para outra vedada por lei. A autoridade municipal, face a isso, anulou a licença concedida. Ora, parece-nos que o caminho adotado não foi o mais legal, se bem que possa ser o mais prático.

Realmente, ou a licença concedida estava dentro da lei, ou não estava.

Se estava bem concedida, como não se discute, tendo o particular tentado desvirtuá-la, o caminho não era sua anulação, mas