TAXA RODOVIÁRIA — CONCEITUAÇÃO DO TRIBUTO — CONSTITUCIONALIDADE — LEI ORÇAMENTÁRIA

— A taxa rodoviária não recai sôbre os imóveis rurais mas sôbre os seus detentores.

— Sendo o orçamento um cálculo aproximado, não é possível exigir-se, do poder público, que faça a conta exata do custo do serviço e a distribua entre os contribuintes.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Valzumiro Pereira Dutra **versus** Prefeitura Municipal de Palmeira das Missões

Agravo de petição n.º 3.315 — Relator: Sr. Desembargador DÉCIO PELEGRINI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos:

Acordam em 3a. Câmara Cível, negar provimento ao agravo, por maioria de votos, para confirmar, por seus fundamentos, a decisão que julgou procedente o executivo fiscal movido contra o agravante, desprezando a arguição dêste de inconstitucionalidade do tributo que lhe é reclamado sob a rubrica "Taxa Rodoviária".

A matéria tem sido controvertida.

Nos julgados dêste Tribunal verifica-se que se a 1a. Câmara considerou o tributo inconstitucional, por nada mais representar do que o impôsto territorial, da competência tributária exclusiva do Estado (**Justiça,** vol. XXI, p. 254), a tese, contudo, não logrou os votos necessários a declaração semelhante, em Tribunal Pleno (**Justiça,** vol. XXIV, p. 155) e foi repelida, posteriormente, pela 2a. Câmara (rev. cit., vol. XXV, p. 568).

Mas a razão está com o último julgado mencionado.

COMENTÁRIO

TAXA RODOVIÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Na sua função de intérprete e guarda da Constituição e das leis federais e de órgão unificador da jurisprudência nacional, o Supremo Tribunal, mais de uma vez, em recurso extraordinário, julgou constitucional a taxa rodoviária ou de conservação de estradas (ac. no rec. ext.º n.º 7.393, na *Rev. de Dir. Adm.,* vol. II, pág. 710; ac. no rec. ext.º n.º 6.526, no *Diário da Justiça* de 20-10-47, pág. 4.075; ac. no rec. ext.º n.º 8.033, no *Diário da Justiça* de 4-9-47, pág. 3.731 etc.).

Não há, como acentuam os partidários da constitucionalidade da taxa rodoviária, como confundí-la com impôsto. Êste, na conceituação clássica, destina-se a fazer face aos encargos gerais da Administração. A taxa, no conceito moderno, é a remuneração dos serviços específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição ou, ainda, a contribuição exigida para custear atividades especiais provocadas por conveniências de caráter geral ou de determinados grupos. A taxa rodoviária não é cobrada com o intuito de custear os gastos gerais da Administração. Destina-se à construção e conservação de estradas. Não recai sôbre os imóveis rurais, mas sôbre os seus detentores que, até certo limite, a podem pagar em trabalhos rodoviários. Não desfigura a sua natureza a circunstância de não corresponder a quantia orçada, ou arrecadada, à importância despendida. Sendo o orçamento um cálculo, apenas, aproximado, não é possível exigir-se, do poder público, que faça a conta exata do custo do serviço e a distribua entre os contribuintes. Além disso, de acôrdo com previsões administrativas, o dispêndio anual do produto da taxa pode ser poupado, para que o saldo seja empregado, em período subsequente, em trabalho de maior vulto. Não vem em apôio da tese sustentada pelo agravante a circunstância de não ser uma de suas fazendas servida por estrada municipal, de vez que a taxa, de acôrdo com seu conceito, também se destina a custear atividades es-

---

É verdade que todos êsses acórdãos se referiam a executivos fiscais ajuizados na vigência da Constituição de 1937, a qual, como procuramos mostrar a propósito da própria taxa rodoviária, permitia uma ampla cobrança dêsse tributo, mesmo sem prova imediata de prestação do serviço para cuja execução fôra instituído (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. I, pág. 495).

A Constituição de 1946, porém, embora acolhesse em dispositivo expresso a taxa de conservação de estrada (art. 27), limitou a sua cobrança, pois deve o tributo destinar-se "exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento das estradas", nos têrmos do citado preceito :

> "Art. 27 — É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, *ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento das estradas.*"

peciais provocadas por conveniências de determinado grupo, em que se inclui o agravante, proprietário rural, com necessidade de transitar e de fazer transitar suas tropas pelas estradas do município, ou de, por elas, fazer transportar os produtos de suas fazendas.

Finalmente, é irrelevante a arguição de ilegalidade da cobrança reclamada, sob o fundamento de fazer a lei orçamentária referência à lei que criou impôsto anterior. As leis orçamentárias, em que se baseia a cobrança, foram promulgadas de acôrdo com os preceitos vigentes à época. Aquela simples referência nenhuma eiva de ilegalidade traz ao tributo que mandam cobrar.

Custas na forma da lei.

Pôrto Alegre, 19 de agôsto de 1948. — **Samuel Silva,** Presidente. — **Décio Pelegrini,** Relator. — **Loureiro Lima,** vencido. Votei, no sentido de remeter-se o feito ao conhecimento do tribunal pleno por considerar manifestamente inconstitucional a taxa rodoviária cobrada pelo município de Palmeira. É certo que essa eiva de inconstitucionalidade não encontrou guarida no Tribunal, quando foi pela primeira e única vez solicitado a pronunciar-me a respeito. Na publicação do respectivo aresto (**Justiça,** vol. XXIV, p. 155) consta, por engano, o meu voto como vencedor, mas, de fato, fui vencido com o Sr. Desembargador Hugo Candal, como se vê da respectiva ata da sessão. Para mim é indiscutível o caráter de bitributação na espécie, pois a chamada taxa rodoviária nada mais é do que o impôsto territorial rural, do domínio fiscal do Estado. Essa invasão de competência tributária é mui frequente em havendo pluralidade de sujeito ativo, por isso já F. Fleiner nos adverte que, para um mesmo contribuinte pode dar-se, frente a di-

---

Em face dêsse dispositivo, não se pode pôr em dúvida a constitucionalidade da taxa, mas, esta, há de se limitar às referidas despesas de construção, conservação e melhoramento.

Desta sorte, não só a União, mas também as administrações estaduais e municipais podem instituir êsse tributo, sem que haja bitributação, mas desde que haja o efetivo serviço prestado ao contribuinte.

Em face do preceito constitucional vigente, para validade da taxa, torna-se necessário faça a Administração um orçamento das despesas que serão feitas com as estradas, de modo que a cobrança do tributo tenha por limite êsse orçamento.

Neste sentido, mais de uma vez tivemos ensejo de nos manifestar, na Comissão de Estudos e Negócios Estaduais, em parecer unânimemente aprovado por essa Comissão : "A Constituição atual sòmente permite a cobrança da taxa de que se

versas corporações públicas, condições reais e jurídicas de afetação pessoal e fiscal, fazendo-o cair sob a jurisdição de vários Estados, com o perigo de ser tributado em cada um pelo mesmo objeto. Tal perigo se conjura, estabelecendo-se normas de direito comum ou federal sôbre divisão de competência em matéria fiscal (**Instituciones de Derecho Administrativo,** § 27, p. 339). Isso fêz a Constituição de 1937, e o faziam as duas republicanas anteriores, bem como a atual. Por elas, os municípios têm direito a impostos específicos, por delegação de soberania, e a taxas que criem, em retribuição de serviços por êles organizados. Essa conceituação decorre de que, em princípio, o impôsto é contribuição que o Estado exige do cidadão, por fôrça de sua soberania, isto é, do **jus imperii.** É pagamento de serviço **indivisível,** consistente na proteção que o Estado presta ao indivíduo, ao passo que a taxa não decorre dêsse poder soberano, pois é paga como retribuição de um serviço material, imediato e individual, decorrendo ela, pura e simplesmente, do **jus gestionis.** (Vêde **Justiça,** vol. XV, p. 452). Dêsses princípios de direito fiscal se evidencia a feição bitributária da taxa rodoviária, a qual nada mais é do que um impôsto territorial rural, cuja arrecadação compete ao Estado. Não repetirei aquí argumentos que patenteiem isso, limitando-se a fazer referência ao brilhante e convincente acórdão da 1a. Câmara Cível dêste Tribunal, que a meu ver é irrespondível (**Justiça,** vol XXI, p. 254). Finalmente, para bem pôr à mostra que essa taxa é impôsto, é bastante frisar o seu caráter **real,** e não **pessoal,** pois ela incide sôbre **coisa** e não **pessoa,** o que repugna à natureza própria da taxa, que nada mais é do que preço de serviço público, pago pelo indivíduo que dêle se serve ou pode servir-se, querendo-o. Fui presente. — **Gabriel Mesquita da Cunha.**

---

trata exclusivamente para cobrir as despesas com a construção, conservação e melhoramento das estradas, nos têrmos do art. 27, de sorte que os projetos instituidores dêsses tributos hão de fazer o orçamento das despesas respectivas com o referido melhoramento para, baseados nelas, estabelecer o *quantum* a ser cobrado" (parecer no proc. do Min. da Justiça n.º 43.949-48, projeto apresentado pela Prefeitura de Açucena, Minas Gerais; idem no proc. n.º 582-46 da Prefeitura de D. Pedrito, do Rio Grande do Sul).

Nestas condições, quer parecer-nos que as leis instituidoras de tais taxas, não tendo feito o prévio orçamento das despesas aludidas, se acham revogadas pelo citado art. 27 da Constituição Federal.

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA