TAXA DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS DE RODAGEM — BASE DE LANÇAMENTO

— A base para o lançamento da taxa de conservação de estradas de rodagem devida aos Municípios não pode ficar adstrita à do impôsto territorial da competência do Estado.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Maria Isabel Sampaio Vidal *versus* Prefeitura Municipal de Guarantã
Agravo de petição n.º 40.817 — Relator: Sr. Desembargador JUSTINO PINHEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 40.817, da comarca de Pirajuí, agravante D. Maria Isabel Sampaio Vidal, agravada a Prefeitura Municipal de Guarantã:

---

* NOTA DA RED.: Sôbre a constitucionalidade da chamada taxa rodoviária ver: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, p. 495, ac. do T.A.M.G.; *idem*, p. 495, comentário de A. Gonçalves de Oliveira; *idem*, p. 496, ac. T.A.S.P.; *idem*, p. 499,

A agravada ajuizou contra a agravante uma ação executiva fiscal, para cobrança da quantia de Cr$ 6.210,00, proveniente de taxa de conservação de estradas de rodagem e relativa ao exercício de 1948. A agravada defendeu-se, invocando a ilegalidade da cobrança e que a credora não obedeceu à determinação constante da Portaria n.º 86 da Presidência da República, mandada observar pelo antigo Departamento das Municipalidades. A defesa foi repelida pela sentença, que julgou procedente a ação.

A questão foi bem apreciada e julgada em primeira instância. Nenhuma ofensa existe ao disposto no art. 63 da Constituição Estadual, visto como a fls. consta um documento, oferecido pela própria agravante, mencionando a Lei n.º 20, de 25 de fevereiro de 1948, sôbre revisão de lançamento de taxa de conservação de estradas de rodagem. Existe, pois, lei estabelecendo a taxa em questão. A prova da sua inexistência cabia à executada.

Ponto nuclear da defesa é a inobservância da Portaria n.º 86. Êste Tribunal já teve oportunidade de decidir que a taxa de conservação de estradas devia ser cobrada de acôrdo com as determinações do ato n.º 86, da Presidência da República, e da Circular n.º 618, do extinto Departamento das Municipalidades. Por êsse ato, o valor da propriedade que serve de base para a cobrança da taxa em questão é o fixado para o pagamento do impôsto territorial devido ao Estado ("R. T."), 145/98, 158/602, 152/231). No acórdão que se lê na "Revista dos Tribunais", 158/602, ficou dito: "Dado o regime a que estão sujeitos os municípios, não podem as Prefeituras insurgir-se contra a orientação recomendada pelo Departamento, ao qual incumbe coibir os excessos ou abusos de poder que se verifiquem".

Sucede, porém, que êsses julgados foram proferidos em época em que imperava no país o regime da mais absoluta centralização, em que os Estados e os Municípios não gozavam de qualquer autonomia. Agora, está modificada a fisionomia política da nação. Voltaram os Estados e os Municípios ao gôzo de sua autonomia. E, no uso dela, cabe privativamente ao Município a sua própria administração, para o fim de decretar e arrecadar tributos da sua competência (Constituição Estadual, art. 71, e Lei n.º 1, de 18 de setembro de 1947, art. 16, § 1.º, n.º I). E, dentro dessa competência, está a de lançar e arrecadar taxas de conservação de estradas de rodagem (art. 68, n.º 6, da Lei n.º 1).

Ora, se a autonomia municipal é hoje preceito constitucional, se cabe ao Município cuidar, prover aos seus peculiares interêsses, arrecadando a receita estabelecida nas suas leis e orçamentos dentro da sua competência privativa, não é possível acenar com uma portaria caduca, de eras passadas, para o fim de traçar normas e limites aos atos que concernem à administração municipal. Assim, não é possível estabelecer como valor básico para a cobrança da taxa discutida o valor fixado para a cobrança do impôsto territorial devido ao Estado. No caso vertente, aliás, não houve aumento da taxa. Apenas a Prefeitura fêz uma revisão no valor venal das propriedades, com o que se elevou a cifra da taxa a ser paga pelo contribuinte. Mas nenhuma prova se fêz de que o valor fixado pela Prefeitura seja excessivo. A agravante não se queixa do valor dado ao seu imóvel. Pretende tão só que deve prevalecer o valor menor que lhe atribuiu o Pôsto Fiscal do Estado. Mas o Município não está adstrito às avaliações, feitas por funcionários do Estado. Cabia à agravante provar o exagêro da avaliação fei-

---

ac. T.A.R.G.; *idem*, p. 504, parecer de Álvaro de Moura e Silva; *idem*, p. 505, parecer de A. Batista Magalhães; vol. 2, p. 710, ac. do S.T.F.; vol. 4, p. 196, ac. do S.T.F.; vol. 10, p. 279, despacho do Presidente da República; vol. 14, p. 246, ac. do T.J.R.G.; *idem*, p. 246, comentário de A. Gonçalves de Oliveira; *idem*, p. 258, ac. do S.T.F. — A jurisprudência dominante é no sentido da constitucionalidade da taxa, tal como decidiu o acórdão supra.

ta pela agravada, que é o poder tributante. Esta prova não existe. Assim, devem prevalecer o lançamento e a cobrança a que alude a inicial.

De outro lado, segundo resulta dos autos, a agravante serve-se das estradas públicas. Por êsse motivo, está ela sujeita ao pagamento que lhe é exigido, com os acréscimos legais, uma vez que a sua recusa não tem fundamento legal. A sentença decidiu bem e merece ser confirmada, ficando também repelida a preliminar de conversão do julgamento em diligência, proposta pelo senhor segundo juiz, no sentido de ser feita a prova da lei referente à taxa de conservação de estradas de rodagem, visto como não se põe em dúvida a existência da lei.

Isto pôsto: Acordam, em Sexta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por maioria de votos, rejeitar a preliminar de conversão do julgamento em diligência e, ainda por maioria de votos, negar provimento ao recurso e confirmar a decisão recorrida, pagas as custas pela agravante.

São Paulo, 3 de dezembro de 1948. — *João M. C. Lacerda*, presidente. — *Justino Pinheiro*, relator. — *Vasconcelos Leme*. — *H. da Silva Lima*, vencido, nos têrmos do voto que proferi, na assentada de julgamento e do qual junto cópia:

Trata-se de cobrança da taxa de conservação de estradas de rodagem, relativa ao exercício de 1948, contra a qual se insurge a executada, alegando majoração excessiva, constituindo verdadeira usura fiscal e inconcebível extorsão, chegando a 500% num só ano; ser a cobrança e ser o lançamento ilegais, na forma do art. 63 da Constituição do Estado, porque não foi êste previsto no exercício anterior para o ano corrente; que o próprio Govêrno Estadual limitou o critério da avaliação dos imóveis rurais, pelo art. 4.º da Lei n.º 103, de 4 de junho de 1948; que ainda se acha em vigor a Portaria n.º 86 da Presidência da República, impedindo que o valor para o cálculo da taxa seja superior ao do impôsto territorial, sendo essa portaria aceita pela jurisprudência; que a exigência da taxa não corresponde a um serviço prestado e, não existindo o benefício, não pode ser cobrada; que o lançamento, quando não se aceitem os fundamentos expostos, deverá ser reduzido ao *quantum* legal, devendo-se fazer a avaliação justa do imóvel, ressalvando-se o direito da embargante de pagar a taxa sem a multa e com o abono legal.

Entendi, preliminarmente, que se devia converter o julgamento em diligência, a fim de que a exeqüente juntasse o texto da lei em que se funda para exercitar a cobrança da taxa no exercício corrente. A embargante alega que não existe lei (fls.), informando a Câmara que existe a Lei n.º 20 autorizando o Prefeito a "revisar os lançamentos" da taxa de conservação de estradas de rodagem (fls.), o que é coisa diferente de qualquer lei que instituísse a exigência ou a cobrança da taxa no exercício de 1948, pressupondo aliás a lei municipal n.º 20 a existência de outra anterior, prevendo o pagamento da precitada taxa. Neste assunto, deve ser vigilante e enérgica a ação do Poder Judiciário, exigindo respeito à Constituição, para se evitar que a inconsciência fiscal estiole as fontes da nossa economia rural, com uma tributação anarquizadora e extorsiva, agravando a crise de produção, que é das mais graves, e determinando, quiçá, o êxodo do campo e despertando mesmo saudade do regime ditatorial, que teve a sabedoria de evitar os aumentos opressivos da taxa em questão, e da qual algumas Municipalidades já começaram a abusar.

Cabe aos Municípios a decretação de impostos de sua competência, abrangidas as taxas (Constituição Federal, art. 28, n.º 2, letra *a;* Constituição do Estado, art. 71, n.º 2, letra *a;* Lei Orgânica dos Municípios, art. 16, § 1.º, n.º 1). Entre os tributos, está a taxa de conservação de estradas de rodagem (artigo 68, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal). As Prefeituras estão apenas autorizadas a cobrá-la, mas mediante

lei correspondente, consoante o art. 71, n. 2, letra *a*, da Constituição Estadual, que lhes dá poderes de decretar e arrecadar tributos de sua competência. E neste particular os Municípios têm de conformar-se com a Constituição Federal, quando declara que "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra". A exigência deve constar de lei; e depois que esta a instituir deve figurar no orçamento, para que os tributos fiquem sujeitos à revisão permanente dos representantes do povo, os quais, em cada exercício, verificarão a conveniência de sua mantença, alteração ou extinção. Aliás, já o art. 27 do Código de Contabilidade da União dispunha que a arrecadação da receita proveniente de impostos dependeria sempre de inserção dêstes na lei orçamentária.

Em exame do texto da Constituição Federal, diz o notável jurista Carlos Maximiliano que é necessário, pelo menos, autorização legislativa para instituição de impôsto ou taxa (Coment. do art. 141, n.º 32). Semelhantemente manifesta-se Pontes de Miranda, dizendo que não se cobram impostos ou taxas não orçados para o exercício (comentário ao mesmo artigo e inciso). Não há prova nenhuma de ter sido instituída a taxa e de sua inserção no orçamento municipal de 1948, o qual deve ter sido votado nos têrmos do art. 3.º, n.º II, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado, combinado com o art. 9.º das Disposições Transitórias da Lei Orgânica Municipal. A embargante alega que não existe a lei autorizando a cobrança nos têrmos em que foi feita, e a exeqüente alega que existe lei autorizando a "revisar o lançamento", devendo, pois, provar que existe lei em que se funda essa revisão (Código de Processo, artigo 212). A Constituição Federal, quando fala em "tributo", abrange os impostos e as taxas, pois "tributo", como ensina o Dr. Veiga Filho, é têrmo genérico, que abrange tôdas as contribuições e até serviços ("Ciência das Finanças", 3.ª ed. pág. 78, § 40, nota 2; v. também Amaro Cavalcanti, "Elementos de Finanças", pág. 169; Viveiros de Castro, "Trat. dos Impostos", pág. 43; Pôrto Carreiro, "Lições de Economia Política", pág. 549; Lima Pereira, na "Revista dos Tribunais", 103/12; Martins de Oliveira, "Dir. Fiscal", pág. 101; Francisco Campos, "Direito Constitucional", págs. 193 a 196; Morais, "Dicionário da Língua Portuguêsa" e Frei Domingos Vieira, "Tesouro da Língua Portuguêsa", vb. "tributo"). Em face da dúvida sôbre a própria existência da lei e da inserção da taxa no orçamento, preferi mandar que o caso ficasse esclarecido.

No tocante ao mérito, tendo em vista que a executada impugnou o aumento efetuado mas dispôs-se a pagar a taxa com redução, aceitando o que ficara disposto em leis anteriores e na portaria da Presidência da República, tendo até mesmo efetuado pagamentos em exercícios anteriores (fls.), dei provimento ao seu recurso para, mantendo o valor fixado e previsto em lei que autorizou a revisão, determinar que a cobrança se faça na conformidade da legislação anterior, prevalecendo assim a jurisprudência que autorizava o valor de 0,1% ("Revista dos Tribunais", 145/98, 152/231, 158/602, 173/939 e 174/276). Ressalvei ainda à embargante o direito ao abono legal e pagamento sem multa, por lhe não caber culpa no atraso dêsse pagamento ("Revista Forense", 115/113).

Quero consignar, por derradeiro, que segundo informação que obtive, a egrégia Quinta Câmara Civil julgou recurso idêntico da mesma comarca e lhe deu provimento, acolhendo a defesa do executado. Não conheço o número do recurso, apenas sabendo que o julgamento foi realizado a 19 do mês passado. *

* Trata-se do agravo de petição n.º 40.811, *in* "Revista dos Tribunais", vol. 178, página 894.