IMPÔSTO — MAJORAÇÃO — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A COBRANÇA

— O orçamento tem como característica essencial a sua anualidade; dentro do ano de vigência êle é intangível.

— Com a promulgação do orçamento nasce para o contribuinte o direito de pagar durante o exercício financeiro o que no orçamento se consignou e na proporção consignada.

— Interpretação do art. 141, § 34, *da Constituição.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Espólio de José de Sampaio Moreira *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo
Agravo de petição n.º 51.825 — Relator: Sr. Desembargador SILOS CINTRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos, êstes autos de agravo de petição n. 51.825, de São Paulo, em que é recorrente o Juízo *ex-officio* e são recìprocamente agravantes e agravado, o espólio de José de Sampaio Moreira e a Municipalidade de São Paulo:

1. A Municipalidade de São Paulo ajuízou ação executiva contra o Espólio de José de Sampaio Moreira para a cobrança de Cr$ 234.461,80 de impôsto territorial urbano, lançado sôbre o imóvel da Rua Marconi, junto ao n. 84 e relativo ao exercício de 1947.

2. Defendendo-se, arguiu o executado a inconstitucionalidade da cobrança porque a majoração do tributo resultara do decreto-lei n. 377, de 17 de dezembro de 1946, promulgado depois da aprovação do orçamento para o exercício de 1947.

3. A Fazenda Municipal sustentou a desnecessidade da precedência da lei autorizadora da majoração do tributo em relação à lei do orçamento e o Juiz acolheu o seu ponto de vista, dando, porém, em parte pela procedência da defesa no tocante ao valor do imóvel e ao descabimento da cobrança dos adicionais do abono perdido e da multa moratória.

4. Houve recurso *ex-officio* e as partes agravaram.

5. Examinando a questão constitucional, cumpre indagar do acêrto da tese da sentença: "Para a cobrança do aumento de um impôsto há mister, apenas, a existência de uma lei que o autorize. Não importa que esta lei seja posterior ao orçamento votado para o exercício fiscal em curso."

6. O texto constitucional (art. 141, § 34, da Constituição Federal de 1946) não deixa dúvida a respeito da exigência de uma lei que estabeleça o aumento do tributo e a posterior previsão dêsse aumento no orçamento para a possibilidade da sua cobrança em cada exercício fiscal.

Assim não tem sido entendido por abalisados mestres em assuntos constitucionais e administrativos. Para Temístocles Cavalcânti, por exemplo, o essencial a um bom entendimento do citado preceito constitucional é que o poder legislativo se tenha manifestado duplamente pelas formas ali prescritas, através um exame reiterado não só no conteúdo do impôsto e do seu *quantum*, mas, também sua cobrança para cada exercício financeiro (cf. parecer *in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 16, pág. 299).

Mas é evidente que não pode haver autorização orçamentária em relação a um aumento de impôsto ordenado posteriormente à votação do orçamento. A lógica repele a conclusão a que chegou o douto comentarista, ou seja, a de que autorizada a cobrança de um impôsto, nada impede que uma lei ordinária posterior modifique o seu valor. Aliás, êle próprio, *data venia* se contradiz, quando afirma que o orçamento, como simples lei formal não prescinde de uma lei ordinária que estabeleça a obrigato-

riedade do impôsto e fixe o seu quantitativo. Pois se assim é, se a autorização para a cobrança (autorização orçamentária, bem de ver) deve ser precedida de uma lei que crie um impôsto e fixe o seu *quantum*, como permitir que depois da votação do orçamento e mesmo, no exercício financeiro para o qual êle foi votado, se admita o aumento do valor do tributo?

7. Não cabe, no caso, a argumentação relativa à legitimidade da aplicação imediata da lei fiscal no exercício em curso. O princípio é pacífico em direito fiscal, mas, evidentemente, sofre restrição quando apreciado frente à Constituição Federal que contém norma relativa à exigência da previsão orçamentária para a cobrança de um impôsto, na quantidade prevista em lei anterior. Não há mais cobrança num exercício financeiro de aumento de impôsto não contido na previsão orçamentária, ressalvada a tarifa aduaneira e o impôsto de guerra.

8. O orçamento tem como característica essencial a sua anualidade. E dentro do ano da sua vigência é êle intangível. Se fôsse possível o aumento de impostos no decorrer de um exercício desapareceria essa intangibilidade e com ela a característica da anualidade porque tal seja o número de alterações a feição do orçamento mudará de tal forma que um novo passa a ocupar o lugar do antigo dentro do ano em que devia vigorar.

Nesse sentido é a lição de Carlos Maximiliano: "Uma das características modernas e mais importantes da lei orçamentária correta é a universalidade, a qual consiste em abranger a receita anual, taxas e fontes de créditos para o Tesouro e, a despesa, os gastos em sua plenitude. O fundamento da cobrança de impostos e taxas é a autorização expressa no orçamento, a qual deve renovar-se durante a vigência de um exercício para o seguinte; portanto o que não se acha inscrito naquele repositório de cifras é irregularmente cobrado." E acrescenta: "Em verdade resultaria inócua a exigência de orçamento se por fôrça do mesmo se possibilitasse a cobrança de tributos novos ou majorados. O Direito Público hodierno prestigia o princípio da anualidade do impôsto, segundo o qual tôda contribuição, tôda taxa que não esteja enumerada nos quadros do orçamento não pode ser percebida durante o ano corrente" (*Com. à Const. Federal*, vol. 3, pág. 168.)

9. Ao orçamento incorporam-se tôdas as fontes de rendas que constituem a sua parte financeira e são objeto de leis permanentes, emergindo dêle a autorização para a arrecadação dos tributos. Nasce da promulgação do orçamento o direito do contribuinte de pagar durante o exercício financeiro o que no orçamento se consignou e na proporção consignada. Não há que falar, pois, em possibilidade de modificação do orçamento por lei permanente, antes da sua entrada em vigor. A Constituição é rígida no tocante ao prazo da remessa do orçamento à sanção, ordenando mesmo a prorrogação do que estiver em vigor se o preceito não fôr cumprido. Se assim é, impossível admitir que, depois de sancionado um orçamento ou de operada *ipso jure* a prorrogação do vigente, se possa modificá-lo.

10. Na espécie em tela, o aumento da percentagem do impôsto territorial urbano (de ½ para 3%) foi decretado quando o orçamento já estava votado e sancionado. A sua cobrança no exercício financeiro de 1947 era inconstitucional.

11. À vista do exposto: Acordam, em Quinta Câmara Civil por votação unânime, reconhecer a inconstitucionalidade do ato da Municipalidade de São Paulo cobrando no exercício de 1947 o impôsto territorial urbano de acôrdo com a taxa prevista no decreto-lei n.º 377, de 17 de dezembro de 1946, e mandar os autos ao Tribunal Pleno para a apreciação da matéria nos têrmos regimentais.

São Paulo, 13 de outubro de 1950 — *Clóvis de Morais Barros*, presidente com voto. — *Joaquim de Silos Cintra*, relator. — *Fernandes Martins*.