TAXA DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS DE RODAGEM — MAJORAÇÃO — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTARIA

— Interpretação do art. 161, § 34, da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Carlos Carlito do Vale e outra *versus* Prefeitura Municipal de Potirendaba Recurso em mandado de segurança nº 8.881 — Relator: Sr. Ministro Luís Gallotti

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso de mandado segurança nº 8.881, decide o Supremo Tribunal Federal dar provimento ao recurso, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 22 de novembro de 1961. — Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Êste o acórdão, que negou a segurança (fls. 42-43), da lavra do ilustre Juiz Alckmin:

"Vistos, relatados e discustidos êstes autos de agravo de petição nº 37.372, da comarca de São José do Rio Prêto, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, sendo agravante o Prefeito Municipal de Potirendaba e agravados Carlos Carlito do Vale e sua mulher:

Acordam, em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Alçada, por maioria de votos, dar provimento aos recursos para cassar a segurança concedida, pagas as custas como de direito.

Não é duvidoso que a garantia outorgada pelo § 34 do art. 141 da Constituição federal reclame, para exigência do tributo, lei que o crie ou aumente e prévia autorização orçamentária.

No caso dos autos, afirmam os impetrantes que a taxa de Conservação de Estradas de Rodagem não pode ser cobrada com a majoração prevista na Lei nº 259, de 9 de janeiro de 1960, neste mesmo exercício, porque tal majoração não foi autorizada pela lei orçamentária, promulgada anteriormente.

Mas o colendo Supremo Tribunal Federal, em jurisprudência tornada remançosa, teve a oportunidade de firmar que não há mister que preceda, a lei tributária, à lei orçamentária.

Conseqüentemente, o simples fato de ser, a lei que majorou a taxa referida, posterior ao orçamento, não tornaria, só por si, ilegítima a cobrança do tributo majorado.

Alega-se, então, que não seria possível previsão orçamentária de aumento do tributo, criado posteriormente. Ainda aqui, a alegação improcede. Consoante ponderou um julgado do colendo Supremo Tribunal Federal, embora contra os votos dos Exmos. Srs. Ministros Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães (pois reclamava, êste, lei tributária anterior ao exercício financeiro) "a majoração dos tributos não depende de previsão específica; basta que a arrecadação dos mesmos esteja prevista genèricamente" (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 55, pág. 221). Estando o tributo prèviamente autorizado em lei orçamentária, a lei tributária, de aplicação imediata, pode surgir no próprio exercício financeiro em curso (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 52, pág. 33).

No caso dos autos, a taxa de Conservação de Estradas de Rodagem tem sua arrecadação prevista no orçamento (fls. 17) sendo evidente que não há reclamar qualquer previsão de majoração do tributo. Prevista a arrecadação, a lei tributária, embora no exercício de 1960, tem aplicação imediata e, nesse exercício, podia ser exigida a taxa, com a majoração nela determinada.

Impõe-se, assim — atendendo à jurisprudência do colendo Tribunal Federal, a que se submete a maioria da turma julgadora — o provimento do presente recurso".

O voto vencido do ilustre Juiz Nogueira Garcez está assim fundamentado (fls. 44-46).

"Controverte-se nestes autos, uma vez mais, a questão da constitucionalidade da cobrança, dentro do mesmo exercício financeiro, da taxa de conservação de estradas de rodagem que em Potirendaba foi sensìvelmente majorada pela Lei nº 259, de 9-1-60, posterior ao orçamento daquele município. Os impetrantes, contribuintes da referida taxa, que em 1959 pagaram pouco mais de ..... Cr$ 4.000,00 tiveram seus lançamentos majorados em 1960 para Cr$ 23.825,00, em virtude da lei apodada de inconstitucional.

Entendeu o Doutor Juiz que a Lei nº 259, de vigência posterior ao do orçamento, não poderia ter majorado o tributo para o exercício financeiro de 1960.

Entendo que a decisão, *data venia* da douta maioria está correta.

O preceito constitucional em que se apóiam os impetrantes reza: "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".

Do disposto decorre, como doutrina Pontes de Miranda, que: "Não se cobram impostos e taxas não orçados para o exercício" (*Comentários,* vol. III, pág. 373). Os comentadores são, aliás, concordes a respeito; (Cf. Francisco Campos, *in Revista de Direito Administrativo,* vol. 14-67); João Mangabeira (*Revista Forense,* 124-376); Bilac Pinto (*Revista Forense,* 120-37); Rubens Gomes de Sousa (*Estudos de Direito Tri-*

butário, pág. 268-269); Carvalho Mourão (*Revista de Direito Administrativo*, 17-401); Rui Barbosa (*Comentários à Constituição de 1891*, vol. II, pág. 118).

Nem se diga que a cobrança da taxa estava autorizada e que a lei fiscal posterior apenas determinou o aumento da alíquota, o que não estaria compreendido na proibição constitucional. A esta objeção, contrapõe-se o ensinamento de Carlos Maximiliano: "O que se diz da criação do impôsto ou taxa, deve inferir-se no tocante à respectiva majoração" (*Comentário à Constituição de 1946*, Vol. III, art. 141, § 34), o que vale dizer, como já se decidiu que: "dêsse dispositivo da Lei Maior, resulta que qualquer tributo sòmente poderá ser exigido legalmente dentro do exercício financeiro quando houver lei anterior que o estabeleça, quer criando-o, quer aumentando-o, e quando seja incluído no respectivo orçamento do município de Potirendaba para 1960 autorizou a arrecadação da taxa de conservação de estradas, mas na forma da legislação em vigor e não fêz, nem poderia ter feito referência, à majoração decretada pela Lei nº 259, que lhe é posterior.

Segue-se do exposto que o aumento da taxa decretada por esta última lei não pode ser cobrado no exercício financeiro de 1960, uma vez que não se encontra previsto na receita da lei orçamentária em execução.

Como doutrina o professor Teotônio Monteiro de Barros, (*Revista de Direito Administrativo* 15-377), se leis posteriores ao orçamento pudessem emendá-lo para determinar o aumento dos tributos, perderia o contribuinte a garantia à estabilidade temporária que foi um dos objetivos visados pela Constituição no § 34 do art. 141.

Chamado a se pronunciar, recentíssimamente, a respeito do assunto em caso idêntico, oriundo da comarca de Guararapes, em que foi agravante a Municipalidade de Rubiácea (agravo de petição nº 33.442) êste colendo Tribunal, por expressiva maioria de seus juízes, declarou a inconstitucionalidade de lei posterior ao orçamento e que, sem respeito à norma prevista na Carta Magna, majorava a taxa de conservação de estradas de rodagem.

Recorreram os impetrantes.

A Procuradoria-Geral opina pelo não provimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Tenho opinião conhecida no sentido da tese sustentada pelos recorrentes.

Disse eu no recurso de mandado de segurança nº 4.759:

"Sr. Presidente, sou relator de vários casos em que esta mesma matéria se discute. Por isso pedi a palavra pela ordem para esclarecer, em primeiro lugar, a diferença que existe entre êste caso e o do adicional do impôsto de renda. Trata-se de hipótese inteiramente diversa. No caso do adicional do impôsto de renda, o impôsto existia por lei para determinado período. Por isso mesmo que já existia, estava previsto no orçamento, até que, em determinado ano, embora incluído no respectivo orçamento, não se prorrogou prèviamente a lei tributária. Então a prévia lei orçamentária existia incontestàvelmente. A lei tributária surgiu no curso do exercício. O Supremo Tribunal Federal decidiu que, havendo a prévia autorização orçamentária (esta é que a Constituição exige seja prévia) e sendo a lei tributária, de aplicação imediata, surgido no curso do exercício, os dois requisitos constitucionais estavam satisfeitos.

Agora, que ocorre? Vejamos o § 34 do artigo 141 da Constituição: "Nenhum tributo será exigido ou *aumentado* sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados, porém, a *tarifa aduaneira* e o impôsto lançado por motivo de guerra".

Ora, Sr. Presidente, no caso, há: um aumento do tributo no meio de exercício e que, por conseguinte, não poderia constar do orçamento para êsse exercício, orçamento elaborado no ano anterior. Veja bem o Tribunal. Trata-se de aumento de tributo no meio do exercício, caso em que, a tôda evidência, não podia estar autorizado no orçamento feito no ano anterior. A Constituição fala em *prévia* autorização orçamentária.

Resta, porém, uma dúvida. Será que essa exigência constitucional do duplo requisito (lei tributária, que pode ser aprovada durante o exercício, e prévia autorização orçamentária) se aplica sòmente à criação de tributo ou também à majoração de tributo existente? Êste é o problema: "Carlos Maximiliano dá as razões pelas quais o preceito se aplica também ao aumento de tributos e no mesmo sentido se manifesta Aliomar Baleeiro. Mas tudo isso seriam argumentos de autoridade. Existe, porém, no texto, uma ressalva, da qual a meu ver, resulta um argumento terminante; é que, ao exigir-se a prévia autorização orçamentária, faz-se ressalva da tarifa aduaneira. Ora, essa ressalva seria inútil se o texto não se referisse também ao aumento de tributos existentes, pois a tarifa aduaneira já existia quando a Constituição de 1946 foi feita".

E a decisão foi pela inconstitucionalidade da cobrança e conseqüente provimento do recurso, vencido o eminente Ministro Cândido Mota (acórdão de 23-12-1957).

No mesmo sentido decidira o Supremo Tribunal unânimemente no recurso de mandado de segurança nº 2.375 (acórdão de 8-7-1957).

Mostra Carlos Maximiliano que, assim como o Estado precisa fazer com segurança o seu orçamento, com a justa previsão da receita e da despesa, também o particular sensato e cauteloso há de tomar igual precaução. Seria, pois, antieconômica e iniqua a aplicação subitânea do nôvo tributo, desorganizando todo o conjunto de medidas tomadas pelo homem prudente no desenvolvimento dos seus negócios; com oportunidade e sabedoria, portanto, o estatuto básico exige que o ônus fiscal seja instituído por lei especial e não entre em cobrança senão depois de figurar em orçamento geral da União, Estado ou Município. E acrescenta, o que se diz da *criação* do impôsto ou taxa, deve inferir-se no tocante à *majoração* respectiva: a razão é a mesma e, por conseguinte, impera o aforismo: ***ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio.***

Se o que visa o preceito constitucional é evitar a surprêsa do contribuinte, seria absurdo que a norma valesse para a criação de um impôsto, que pode ser pequeno e não valesse para a majoração de um impôsto existente, a qual pode constituir ônus incomparàvelmente maior, como não raro acontece em nossos dias e vemos que ocorre na espécie (a taxa, de um ano para outro, foi multiplicada quase por *seis*).

Assim, dou provimento ao recurso, para conceder a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Dispenso-me de fazer considerações sôbre a anuidade do orçamento e anterioridade a provisão tributária e justificativa da exigibilidade dos impostos, porque sôbre isso há acôrdo de opiniões, e passo logo a encarar a questão principal, o divisor das correntes em que se dividiu êste egrégio Plenário.

O que se discute é se a autorização orçamentária prévia que legitima a cobrança da contribuição incidente, deve ser necessàriamente específica, ou pode ser apenas genérica. Em outras palavras, se a alíquota de um impôsto já legalmente criado por lei e previsto no orçamento vigente, pode ser aumentada e exigida por fôrça de lei posterior ao início do exercício orçamentário.

Senhor Presidente. *Data venia* dos eminentes colegas que se manifestaram

em outro sentido, eu estou com a corrente que entende ser necessária a autorização específica, prévia, tanto para o impôsto, quanto para a alíquota. O impôsto como a majoração só adquirem eficácia para exigibilidade, quando criados por lei e previstos no orçamento votado para o exercício em que se pretende cobrá-los. Em sendo os princípios da legalidade que legitima, e, o da previsão que torna exigível o tributo, apenas têrmos dos direitos e garantias que a Constituição assegura a todos brasileiros e estrangeiros residentes no País, pelo art. 141, o preceito do § 34, seria até desnecessário em face do art. 65, números I e II, nos têrmos do art. 73 e § 1º, se nêle não se visse a ênfase com que o legislador constituinte quis ostentar o valor que representa como garantia individual, aquela de não se pode exigir do cidadão, tributo ou aumento despidos do duplo requisito: a legalidade e previsão.

Desnecessário sim, porque no art. 65, números I e II e no art. 75 e § 1º, da Constituição já estavam ínsitos da legalidade e da previsão, uma vez que ao Congresso Nacional compete "votar o orçamento" e "votar os tributos próprios da União e regular a arrecadação", devendo incorporar-se ao orçamento "tôdas as rendas", para que nêle se contenha "a previsão da receita".

Assim, se tôdas as rendas devem ser "obrigatòriamente" incorporadas ao orçamento da receita, e, se do orçamento deve constar a "previsão da receita" a lógica leva a uma única conclusão de que a renda tributária não prevista, quer se trate do impôsto nôvo, quer se refira a aumento da alíquota e não incorporada à receita, não é exigível.

Foi a ressaltar a regra fiscal que o legislador constituinte inseriu na Lei Maior o texto do art. 141, § 34 como especial garantia constitucional conferida ao cidadão, para livrá-lo de contribuições imprevistas, imprevisíveis e desnorteantes, salvo duas únicas e expressas exceções: tarifas e impostos de guerra.

Peço licença ao eminente relator, para aderir à conclusão do voto de Sua Excelência. Dou provimento.

VOTO

O *Sr. Ministro Vitor Nunes Leal* — Sr. Presidente, o caso já tem sido muito debatido, nesta Côrte, mas não raro acontece que os casos mais discutidos sejam aquêles em que maior confusão se faz. A questão acaba de ser posta, com muita nitidez, pelo eminente Ministro Pedro Chaves: o problema em foco é saber se o orçamento pode enunciar uma autorização genérica, ou se, obrigatòriamente, há de contê-la em têrmos específicos.

Se o orçamento menciona o tributo, sem indicar a alíquota, entendo que a autorização foi genérica. Fica ao critério do Poder Legislativo, ao fazer o orçamento, indicar em têrmos genéricos ou específicos, conforme julgue conveniente, as fontes de receita disponíveis. A meu ver, o legislador do orçamento pode adotar uma das duas alternativas: fixar, ou não fixar a alíquota. Quando não a fixa, confere uma autorização genérica, que permite seja, a seguir, aumentado o tributo e cobrado o aumento.

Assim, nego provimento ao recurso entendendo que a cobrança é legítima a partir da vigência da lei que aumentou o impôsto.

VOTO DE DESEMPATE

O *Sr. Ministro Presidente Barros Barreto* — Tenho proclamado, sempre, a necessidade de prévia especificação orçamentária para a majoração do impôsto, *ex vi* do disposto no art. 141, § 34, da Carta Política vigente — não bastando a autorização orçamentária genérica. E, nessa conformidade, existem antigos arestos da Côrte Suprema (vide mandado de segurança nº 2.375, recurso de mandado de segurança nº 4.759

e recurso extraordinário nº 29.556, embargos, respectivamente, *in Diário da Justiça* de 26-5-1958, pág. 1.720, de 16-3-1959, pág. 1.165, de 23 de novembro de 1959, pág. 3.791).

De sorte que, dado o empate na votação, eu, coerentemente, desempato pela declaração da inconstitucionalidade argüida, dando provimento ao recurso, nos têrmos dos votos dos eminentes Ministros Luís Gallotti (Relator), Pedro Chaves, Gonçalves de Oliveira Vilas-Boas e Ribeiro da Costa.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pelo voto de desempate do Sr. Ministro Presidente, deram provimento ao recurso, vencidos os Srs. Ministros Vitor Nunes, Cândido Mota, Ari Franco, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves, Vitor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada.