TAXA DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS DE RODAGEM — AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA — BASE DE CÁLCULO — FATO GERADOR

— A taxa de conservação de estradas de rodagem, para sua cobrança, ou majoração, requer lei e autorização orçamentária prévias.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Prefeitura Municipal de Guararapes *versus* Max Wirth Júnior e outro
Agravo de petição n.º 131.208 — Relator: Sr. Ministro
JURANDYR NILSSON

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 131.208, da comarca de Guararapes, em que é agravante Prefeitura Municipal de Guararapes, sendo agravados Max Wirth Júnior e Emil Wirth: Acordam, em Sexta Câmara do Tribunal de Alçada Civil, por votação unânime, negar provimento aos recursos, para confirmar a sentença, por seus próprios fundamentos, pagas as custas na forma da lei.

Trata-se de mandado de segurança contra a cobrança da taxa de conservação de estradas de rodagem, sob o fundamento de ser ilegal e inconstitucional, porque, a par do critério dissimulador e distorcivo com que foi tributada quanto à sua base de cálculo e o fato gerador que apresenta, foi fixada e majorada por critério que fere os arts. 77, parágrafo único, e 97 da Lei n.º 5.172, de 25/10/1966, bem como oe arts. 19, § 2.º, n.º I, e 150, § 29, combinados com o art. 6.º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1967.

Regularmente processado o *writ*, foram, inicialmente, os impetrantes, julgados carecedores da segurança, mas, havendo o acórdão de fls. dado provimento ao recurso por êles interposto, para que o mandado fôsse apreciado pelo seu merecimento, proferiu o magistrado outra decisão, concedendo a segurança impetrada, para o fim de impedir a cobrança da taxa de conservação de estradas de rodagem do município de Guararapes, relativa ao exercício de 1968 e constante dos avisos de lançamento de fls. dos autos.

Interposto recurso de ofício, agravou-se a Prefeitura Municipal de Guararapes, argüindo como preliminar que o julgamento foi *extra petita*, por haver a decisão agravada concedido a segurança com fundamento diverso do

constante da peça inaugural. Mas, caso não seja declarada a nulidade da sentença, objetiva sua reforma, para que, no mérito, seja a segurança denegada.

O recurso foi regularmente processado, sendo contraminutado a fls. e havendo o Dr. Promotor Público da comarca opinado pela reforma da decisão de primeira instância, para que seja denegada a segurança impetrada (fls.).

Mantida a decisão recorrida, o parecer da Procuradoria-Geral da Justiça é pelo improvimento de ambos os recursos (fls.).

Improcede a preliminar suscitada pela agravante, pois ao contrário do que afirma, não houve julgamento *extra petita*, visto como um dos fundamentos do *mandamus* era a ilegalidade da fixação da alíquota por decreto, por ferir dispositivo constitucional, embora os impetrantes não fizessem menção ao princípio da anualidade da lei fiscal e orçamentária, conforme salietou, com propriedade do representante do Ministério Público da comarca.

E, no mérito, a sentença bem deslindou a controvérsia, tão-sòmente para impedir a cobrança da taxa de conservação de estradas de rodagem do município de Guararapes, no exercício de 1968, nos moldes em que foi feita.

Mas, ainda que admitida a validade da lei municipal n.º 655, de 3/7/1967, na parte em que autorizou o Poder Executivo a fixar os preços de serviços até o limite da recuperação do custo total (art. 4.º), claro está que confundiu a taxa de conservação de estradas de rodagem com preço público, ao permitir que o Executivo publique, anualmente, o preço dêsse serviço, até o dia 30 de abril de cada exercício.

Mas, repita-se, ainda que admitida a validade da autorização, mesmo em se tratando de taxa, preciso é ter em conta que, de acôrdo com o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, "as taxas, como espécies do gênero tributo, só podem ser criadas ou aumentadas por lei, e só podem ser arrecadadas após a sua inclusão no orçamento do exercício seguinte à sua instituição ou majoração (Constituição Federal, art. 141, § 34), ao passo que os preços (tarifas) não estão sujeitos a essas exigências...

"O desconhecimento do conceito exato de cada tributo (impôsto, taxa e contribuição) tem levado as Administrações a lamentáveis confusões no estabelecimento de suas fontes de renda, ora instituindo um impôsto sob o título de taxa, ora confundindo taxa com contribuição de melhoria, ora baralhando taxa com tarifa, o que rende ensejo, muitas vêzes, à invalidação judicial de tais imposições, por fundamental discrepância entre a espécie tributária adotada e a maneira de sua utilização" (*Direito Municipal Brasileiro*, 2. ed., v. I, p. 387).

A lição é válida para o caso dos autos, eis que, ao tempo da impetração vigia o art. 150, § 29, da Constituição Federal de 1967, que corresponde ao art. 153, § 29, da Carta editada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de novembro de 1969, constituindo ambos mera repetição do disposto no art. 141, § 34, da Constituição de 1946, consagrador do princípio da legalidade tributária, "segundo o qual não há tributo sem lei anterior que o tenha estabelecido, nem cobrança sem que o orçamento o autorize" (Paulino Jacques, *A Constituição do Brasil Explicada*, p. 163).

Inteiramente cabível, portanto, a aplicação da *Súmula* n.º 67, da jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal, que consubstancia os princípios da legalidade e da anualidade tributárias.

É óbvio, pois, que, embora existisse lei anterior permitindo a cobrança da questionada taxa, não poderia esta ser majorada no mesmo exercício em que foi cobrada, sendo, assim, correta a decisão de primeira instância, impedindo a sua exigência nos moldes em que foi lançada no exercício de 1968.

Fica, por isso, ressalvado ao Município lançá-la corretamente, eis que, ao

contrário do que sustentam os impetrantes, com o beneplácito da douta Procuradoria-Geral da Justiça, legítima tem sido considerada a cobrança da taxa de conservação de estradas de rodagem, com base na área de cada propriedade rural do município (RT, *279*:513, *281*:630 e *317*:513.

Aliás, em contraposição ao julgado referido no parecer de fls. (agravo de petição n.º 106.601, *in Julgados do Tribunal de Alçada Civil, VII*:175), em que o critério de cálculo da taxa de conservação de estradas de rodagem fôra feito de conformidade com o reservado para a impôsto territorial rural (art. 19, § 2.º, da Constituição de 1967, combinado com o art. 77, parágrafo único, da Lei n.º 5.172, de 1966), esta Câmara já decidiu que inocorre identidade de fato gerador, "desde que o fato gerador do impôsto territorial rural é apontado no art. 29, da Lei n.º 5.172, de 1966 (a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza, cuja localização esteja fora da zona urbana do município), ao passo que a questionada taxa tem por fato gerador a existência do serviço de conservação de estradas municipais prestado ou pôsto à disposição dos proprietários rurais, sendo calculada com base nos dados estabelecidos no decreto municipal n.º 703, de 1967, da Municipalidade de Parapuã" (agravo de petição n.º 121.294, de Tupã).

E, consoante vem destacado na sentença, "o simples fato de ter sido utilizado como elemento variável o número de hectares das propriedades rurais não significa dissimulação de tributos de outra natureza, pois não se demonstrou a existência de impôsto que tenha como fato gerador ou base de cálculo, a área da propriedade rural; esta constitui, no caso, tão-sòmente critério de divisão subjetiva proporcional do custo dos serviços prestados ou postos à disposição do contribuinte (fls).

Em conseqüência, nega-se provimento, quer ao recurso de ofício, quer ao voluntário da impetrada, para confirmar a decisão agravada, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Tomou parte no julgamento o Juiz Odyr Pôrto.

São Paulo, 7 de maio de 1970. — *Alves Barbosa*, Presidente com voto. — *Jurandyr Nilsson*, Relator.