TAXA DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS DE RODAGEM — BASE DE CÁLCULO

— A cobrança da taxa de conservação de estradas de rodagem pode ter por base, além da área do imóvel rural, outros fatores geradores do tráfego, e também os gastos da prestação do serviço.

— Interpretação do art. 77, parágrafo único, do Código Tributário Nacional.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio *versus* Espólio de João da Cruz Melão
Agravo de petição n.º 168.775 — Relator: Sr. Juiz
PAULA BUENO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de petição n.º 168.775, da comarca de Presidente Venceslau, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, agravante a Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio e agravado o espólio de João da Cruz Melão: Acordam, em Sexta Câmara do Tribunal Alçada Civil, por maioria de votos, prover ambos os recursos para julgar procedente o executivo fiscal, condenando o executado no pedido com os juros legais e as custas, vencido o Relator sorteado que negava provimento aos recursos.

1. Por espaço de tempo que se conta por algumas décadas, vem figurando a taxa de conservação de estradas nos orçamentos municipais, mais ponderável a sua contribuição para a formação da receita dos municípios de maior extensão territorial e sem desenvolvimento industrial, hipótese em que se situa o ora agravante.

Sempre cobrada dos propritários rurais, foi sempre criticada como se tratando de um segundo imposto territorial, mas a sua constitucionalidade, sob a Constituição de 1946, foi proclamada pela *Súmula* n.º 348 do STF.

Implantado o Sistema Tributário Nacional, que a vigente Constituição incorporou; definida a taxa nos seus termos mais amplos, conforme os atuais e universalmente consagrados princípios do direito tributário, expressamente autorizada a sua arrecadação em razão do "poder de polícia" (Constituição de 1969, art. 18, n.º I); permaneceu, inobstante alguma dificuldade técnica no lançamento e na arrecadação da taxa em referência, mantida a necessidade legal de distingui-la do imposto territorial.

Apesar da maior amplitude daqueles princípios doutrinários e legais, que socorreram a taxa de alguns dos atributos do imposto geral, os municípios, nem sempre assessorados de assistência técnico-jurídica, continuam em vicissitudes para fazer entrar aos seus magros cofres uma parcela de receita a que se acostumaram, sem meios, muitas vezes, para enfrentar as sutilezas em que fértil o contribuinte, hostil, como sempre, ao tributo.

Nos presentes autos se vê que dois importantes municípios, pelo menos, já tiveram anuladas as suas leis municipias, pela veneranda e respeitável interpretação deste tribunal, que nas mesmas deparou a incompatibilidade com a lei tributária de hierarquia su-

perior — o art. 77, parágrafo único, do citado Código Tributário — ao passo que outros dois municípios, por julgados também deste tribunal, viram homologadas suas leis municipais, reguladoras da taxa de conservação de estradas (acórdãos citados nas razões).

2. No que pertine ao extenso e longínquo município de Teodoro Sampaio, ora agravante, haveria dizer-se, *data venia* da sentença, das contra-razões, do brilhante parecer junto por linha e do nobre voto vencido, que foi relativamente feliz na redação da fórmula legal do lançamento e cobrança da taxa em questão.

À maioria julgadora não se afigurou presente, na nova redação do artigo 129 da Lei n.º 31, de 1966, do município de Teodoro Sampaio, o vício de ilegalidade que lhe é inquinado, de tomar por base de cálculo a mesma que tenha servido para incidência do imposto territorial rural (Constituição, Emenda n.º 1, de 1969, art. 18, § 2.º).

O dispositivo municipal, que a sentença fulminou de ilegal, estabeleceu "como base de cálculo os gastos" da prestação do serviço de conservação de estradas, em previsão algo semelhante semelhança esta que não é de estra- à de uma contribuição de melhoria, nhar, dada a afinidade desas contribuição com as taxas em geral. Impossível, entretanto, deparar-se qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade nessa assemelhação.

Estabelecida essa base, o dispositivo municipal determinou a fixação da alíquota, sua especificação e divisibilidade, na proporção entre a superfície possuída pelo contribuinte e a área total do município.

Ora, o imposto territorial rural constitui hoje um capítulo do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30.11.1964).

Por se tratar, este imposto, de um tributo lançado e arrecadado em função das relevantes finalidades do estatuto, o respectivo fato gerador é sumamente complexo.

Contudo e segundo o disposto no art. 50 do citado estatuto, "o valor básico do imposto será determinado em alíquota de dois décimos por cento sobre o *valor* real da terra nua..." (o grifo é nosso).

Distinguem-se, forçosamente, as duas bases de cálculo: a grandeza da propriedade e sua proporção com a área total do município, base da taxa objeto deste julgamento, e o "valor real da terra nua".

3. A cobrança da taxa de conservação de estradas, em função da superfície da propriedade rural, tem a aprovação de Bernardo Ribeiro de Moraes, um dos mais prestigiosos estudiosos da matéria: "... a taxa pode ser calculada de acordo com elementos ligados às áreas beneficiadas, como acontece com a taxa de conservação de estradas calculada de acordo com o número de metros lineares de frente para a estrada ou de acordo com número de metros quadrados da propriedade marginal. Para não se tomar por base o valor venal do imóvel (que serve de base tributária do imposto territorial urbano), costuma-se atribuir a cada metro (quadrado ou linear) um valor, em proporção ao salário-mínimo, representativo não do valor venal do imóvel mas de simples base artificial" (*A taxa no sistema tributário brasileiro* — Elementos fiscais e políticos, p. 119, obra prefaciada e elogiada pelo eminente Prof. Hely Lopes Meirelles).

Em substancioso estudo sobre a taxa em discussão, e referindo-se à interpretação do Serviço Nacional de Municípios e ao modelo de Código Tributário Municipal pelo mesmo SENAM, encomendado ao Prof. Geraldo Ataliba, firmou o ilustre advogado porto-alegrense, Angelito Aiquel, autorizado estudioso e tratadista do direito tributário: "a taxa municipal de conservação de estradas de rodagem tem como fato gerador

a utilização efetiva, ou a possibilidade de utilização, pelos municípios, de rodovias municipais, conservadas pela prefeitura..." "... essa taxa pode ser cobrada mediante a fixação de um *quantum* por hectare ou por alqueire, do imóvel cujos proprietários utilizem ou tenham a possibilidade de utilizar as rodovias conservadas pela prefeitura municipal" "... para que a taxa seja proporcional à capacidade econômica do contribuinte, convém fixar-se a alíquota inicial até um determinado número de hectares, ou alqueires, e, daí em diante, estabelecer-se alíquotas inversamente proporcionais às áreas dos imóveis que excedam ao limite inicial. Além desse critério, qualquer outro pode ser adotado, de acordo com as peculiaridades dos municípios... desde que não haja confusão com os impostos predial e territorial" *(RDP*, julho e setembro de 1970, vol. 13/273-275).

No mesmo sentido, a III Reunião de Estudos de Direito Municipal, que se realizou em Atibaia, em dezembro de 1970, sob a presidência do então Diretor do CEPAM, Dr. Ivan Fleury Meirelles, e com a presença de ilustres municipalistas e representantes do Ministério da Justiça e outras autoridades, firmou dentre outras, a seguinte conclusão: "a base de cálculo da taxa municipal de conservação de estradas de rodagem deverá considerar, pelo menos, a área do imóvel rural, a distância do centro da cidade e outros fatores geradores de tráfego, tais como, tipo ou natureza de exploração do empreendimento econômico desenvolvido na propriedade rural e sua intensidade" *(RDP*, janeiro-março 1971 , vol. 15/273).

Nenhuma oposição doutrinária se depara contra a base da grandeza da propriedade para cálculo da taxa de conservação de estrada.

4. Acrescentou-se que a taxa seria indevida porque a prefeitura exeqüente não vem cuidando da estrada marginal ou vizinha à propriedade e que se tornou intransitável. Pretende-se, provado este fato pelos depoimentos de três proprietários, que, segundo declaram, vêm sendo, também, cobrados pela aludida taxa.

O fato, admitida a sua veracidade, estamparia uma deficiência da administração municipal, fato político que não ilidiria a obrigação de pagar a taxa legalmente instituída; ou poderia apenas informar de emergência muito freqüente, em certas épocas do ano, das sempre precárias estradas municipais.

Não se demonstrou, contudo, a inexistência do serviço de conservação. Uma das testemunhas se refere a um trator que, em certa época, aplicou-se à conservação da estrada.

Finalmente, alguma justificativa haveria por parte da administração municipal, em não cuidar mais caprichosamente da estrada de que diretamente se servem os proprietários que se recusam a pagar o tributo especialmente destinado à despesa pública da conservação.

5. Dentro, portanto, do que foi alegado e provado, era de ser, *data venia*, declarada a procedência do executivo fiscal, nos termos em que, por maioria de votos, a declararam.

Participou do julgamento o Juiz Pinheiro Franco.

São Paulo, 14 de março de 1972 Carvalho Neves, pres. Paula Bueno, relator designado. Sílvio Lemmi, vencido.