TAXA — CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

— Na contribuição de melhoria é assegurado aos interessados prazo para impugnarem o orçamento das obras.

— Interpretação dos art. 77 e 81 do Código Tributário Nacional.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Aurélio Valporto de Sá Filho e outros *versus* Prefeitura Municipal de Caçapava

Recurso extraordinário n.º 74.467 — Relator: Sr. Ministro Luiz Gallotti

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de RE n.º 74.467, de São Paulo, em que são recorrentes Aurélio Valporto de Sá Filho e outros e é recorrida a Prefeitura Municipal de Caçapava, decide o Supremo Tribunal Federal conhecer do recurso e dar-lhe provimento, unanimemente, declarando inconstitucional a Lei municipal n.º 1.340, de 7.11.69, do Município de Caçapava, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 6 de setembro de 1972. *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Luiz Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: O despacho, do ilustre Vice-Presidente Augusto de Macedo Costa, resume o caso (fls. 481-3):

"Trata-se de mandado de segurança impetrado por proprietários de imóveis no Município de Caçapava contra ato do Prefeito Municipal, na área tributária, que deles exige pagamento de taxas (calçamento e assentamento de guias). Sustentaram os impetrantes a inconstitucionalidade e ilegalidade da cobrança porque, realizadas as obras quando estavam elas previstas, no Código Tributário Municipal, como estímulo para contribuição de melhoria, lei posterior engendrou o expediente de transmudar o título das benfeitorias para que os serviços fossem reembolsados à Prefeitura através de taxas. A sentença de primeira instância, longa e minuciosa (fls. 354-410), concedeu a segurança, com esta súmula de remate — "Em síntese, os lançamentos e cobranças efetivados contra os impetrantes são ilegais. As Leis n.ºs 814/60 e 890/61, como demonstrei na letra *c* acima, estão revogadas desde 1.1.67 inclusive. De seu turno, de acordo com a exposição que fiz na letra *d* retro, a Lei n.º 1.340/69 é inconstitucional, pois ofende os art. 19, I, 153, §§ 2.º, 3.º e 29 da Constituição Federal. Assim, inexistia lei, elaborada de acordo com as normas constitucionais, que possibilitasse os lançamentos e cobranças contra os quais os impetrantes se voltam. De resto, se algum motivo impediu o lançamento e cobrança como contribuição de melhoria, isto por si só não proporcionava ao Fisco o direito de lançar e cobrar os requerentes na forma efetivada. Só com base em lei, conforme com a Constituição, é que a Municipalidade assim poderia ter agido. A eg. 4.ª Câmara Cível, porém, modificou o julgado e denegou o mandado, valendo-se desta fundamentação central — "Realmente, bem demonstrou o parecer da Procuradoria que, ao tempo das obras, lei municipal havia autorizado a cobrança do tributo, embora então sob a denominação de contribuição de melhoria (Lei municipial n.º 1.148, de 30.12.66, art. 250 e 270).

Assim, embora dita lei tenha sido, depois, substituída por outra, que mudara o título do tributo, para taxa, a verdade é que, antes, já surgira o direito do Fisco municipal à cobrança.

E como, ao que consta dos autos os agravantes amplamente se defenderam, na esfera administrativa, lugar não havia para se sustar dita cobrança (fls. 462).

Inconformados, os impetrantes pedem recurso extraordinário com fundamento no art. 119, III, letras *a* e *c*, da Constituição Federal, sustentando, com empréstimo dos argumentos expendidos pelo magistrado da primeira instância, merecer a hipótese o reexame do Pretório Excelso.

Os temas suscitados, no caso vertente, desbordam, à evidência, do restrito exame, análise e consideração de leis municipais, para o veto preliminar da *Súmula* n.º 280; a matéria é mais complexa e tem relevância acentuada, autorizando o deferimento do recurso extraordinário interposto. Vejamos:

A impetrada realizou em 1967/1969 obras de pavimentação consideradas, então, pela Lei municipal n.º 1.148/66 como contribuição de melhoria (conf. fls. 104, artigo 250). Apesar da ampla especificação quanto à forma da realização e cobrança do benefício realizado, nada exigiu a Municipalidade dos munícipes beneficiados. Posteriormente — obras feitas, executadas e não cobradas — foi editada a Lei municipal n.º 1.340 de novembro de 1969 que "dispõe sobre a cobrança das *taxas* correspondentes a obras de pavimentação e assentamento de guias, iniciadas ou concluídas nos exercícios de 1967 a 1969" (fls. 115). E com base nessa lei, erigidas em taxas e reembolso, procedeu-se aos malsinados lançamentos aqui questionados. A alegação feita pelos recorrentes de que a dominância desta última lei a fatos pretéritos contraria o art. 153, § 2.º, da Constituição Federal (princípio da legalidade tributária), pois evidentemente criou dois novos tributos (taxa de pavimentação e de assentamento de guias) antes encartados em forma diversa (contribuição de melhoria), parece-me procedente. Por igual a de ofensa ao § 3.º do art. 153 da Carta Magna, em consonância com o art. 6.º da Lei de Introdução do Código Civil (princípio da não retroatividade) forra-se de plausibilidade, mormente quando, na área da tributabilidade, a lei só pode alcançar o fato gerador contemporâneo à norma vigente (art. 114 do CTN) impedindo entrelaçar, pela identidade, taxa com contribuição de melhoria, dada a marcante etiologia de cada qual (art. 77 e 81 do CTN).

Pelo exposto, defiro o recurso para que o reexame da causa suba ao pronunciamento do Excelso Pretório."

A Procuradoria-Geral opina (fls. 523-4):

"1. Os ora recorrentes impetraram mandato de segurança contra a cobrança, em 1970, e com base em legislação municipal de 1969, de taxas de obras de pavimentação de vias públicas, realizadas anteriormente, quando vigia lei municipal autorizando a cobrança do tributo respectivo, como contribuição de melhoria.

2. Do v. acórdão de fls. 461 foi interposto o recurso extraordinário de fls. 464, pelas letras *a* e *c* do permissivo constitucional, dizendo vulnerados o art. 153, §§ 2.º e 3.º da Magna Carta, e o art. 6.º da Lei de Introdução do Código Civil.

3. É inadmissível, *ab initio*, a hipótese de isenção, no presente caso. Acha-se esclarecido que lei vigente ao tempo da realização das obras (Código de Obras) mandava cobrar tributo, como contribuição de melhoria (que foi, afinal, jamais cobrado). Legislação posterior veio a considerar, como tributos devidos, taxas, em substituição à contribuição de melhoria.

Diz a *Súmula* n.º 129:

"Na conformidade da legislação local, é legítima a cobrança de taxas de calçamento."

4. A obrigação tributária existia ao tempo da realização das obras, e, se a transmutação do tributo tivesse prejudicado os recorrentes, não seria o *mandamus* a via adequada para o deslinde da matéria.

5. A tese relativa a suposto direito adquirido ao gozo de melhoramentos, com valorização dos imóveis dos recorrentes, sem que nada devam ao erário municipal, se vencedora, importaria em reconhecer-lhes direito a enriquecimento ilícito, conforme esclarecido.

6. Face ao exposto, somos pelo não-conhecimento do apelo.

Brasília, 6 de julho de 1972. *Cecília de Cerqueira Leite Zarur,* Procuradora da República. Aprovo: *Oscar Corrêa Pina,* Procurador-Geral da República, substituto."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Conheço do recurso, com fundamento na invocada alínea *c,* pois se contestou a validade da lei municipal em face da Constituição, e a lei foi julgada válida.

E dou provimento ao recurso, de acordo com os jurídicos fundamentos do despacho que o admitiu.

Demonstra ele que a Lei municipal n.º 1.340, de 7.11.69, não podia, retroativamente, sem ferir a Constituição, mandar cobrar, como taxas de pavimentação e assentamento de guias, a contribuição de melhoria correspondente a obras iniciadas ou concluídas nos exercícios de 1967 a 1969.

Basta ver a diversidade de conceitos entre taxa e contribuição de melhoria (artigos 77 e 81 do Código Tributário Nacional) e considerar que, na contribuição de melhoria, é assegurado aos interessados prazo não inferior a trinta dias, para impugnarem o orçamento do custo da obra e os demais elementos referidos pela lei, de modo a fixar-se a exata quantia devida pelo contribuinte, como determina o Código Tributário Nacional (art. 82) e está expresso, aliás, na própria Lei municipal n.º 1.148, de 1966.

Conhecendo do recurso, dou-lhe provimento, para restabelecer a sentença que concedeu a segurança, e declaro inconstitucional a Lei do Município de Caçapava n.º 1.340, de 7.11.69.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 74.467 — SP — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Recte., Aurélio Valporto de Sá Filho e outros (Adv., Nilson Verdi). Recda., Prefeitura Municipal de Caçapava (Adv., Benedito Olegário R. Nogueira de Sá).

Decisão: À unanimidade, conhecido e provido, declarada a inconstitucionalidade de Lei municipal n.º 1.340, de 7.11.69, do Município de Caçapava (SP.). Votou também o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Galloti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque. Procurador-Geral da República, o Doutor José Carlos Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Ministro Bilac Pinto.