IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

— A faculdade de a União atribuir, por convênio, aos municípios, o lançamento e a arrecadação do imposto territorial rural deve ser entendida restritamente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Mogi-Mirim *versus* Panbrasília Sociedade Anônima Comércio Indústria Agricultura

Recurso extraordinário n.º 64.239 — Relator: Sr. Ministro ELOY DA ROCHA

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em Segunda Turma, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso, na conformidade das notas taquigráficas .

Brasília, 6 de novembro de 1972. *Eloy da Rocha,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: O acórdão da Quinta Câmara do Tribunal de Alçada Civil de São Paulo esclarece a matéria da controvérsia (fls. 156/63):

"Panbrasília S.A. — Comércio Indústria Agricultura, com sede na Capital e proprietária da fazenda Esmeralda, situada em maior parte no município de Mogi-Mirim (324,5 alqueires), foi lançada, nessa condição, como devedora da importância de ... NCr$ 778,80 correspondente a imposto territorial rural relativo ao exercício de 1965. E como no exercício anterior, de 1964, recolhera o referido tributo no total de ... NCr$ 103,76, entendeu ser ilegítima a imposição quanto ao acréscimo (675,14) que, por isso, deveria ser devolvido a ela com honorários de advogado, juros da mora e custas do processo.

Em resumo, a autora alega que o tributo, originariamente da competência dos estados (Constituição Federal, art. 19. I), passou depois a pertencer aos municípios (Emenda Constitucional n.º 5, de 21.11.61) e, em seguida, à União (Emenda n.º 10, de 9.11.64).

No município de Mogi-Mirim, logo depois de publicada a Emenda n.º 5, a Câmara de Vereadores votou a Lei n.º 389, de 25.11.61, estabelecendo no art. 1.º, parágrafo único, que a arrecadação do imposto seria regulada pela legislação estadual então existente Lei estadual n.º 5.994, de 31.12.60, art. 26, e Lei estadual 3.668, de 31.12.56, ar. 4.º). Depois, em 29.9.64, foi publicado o Código Tributário do Município (Lei n.º 531) com vigência prevista para 1.1.65 art. 364).

Antes da vigência do referido Código Tributário, o imposto havia passado para a competência da União (Emenda Constitucional nº 10, de 9.11.64) que, por isso mesmo, regulamentou a cobrança do tributo pela Lei n.º 4.504, de 30.11.64, conhecida como "Estatuto da Terra". Todavia, pelo Decreto n.º 56.462, de 14.6.65, foi deferido pela União aos municípios o lançamento, bem assim a arrecadação do imposto, observada a base estabelecida na legislação municipal em vigor em 10.11.64.

Em seguida a esses esclarecimentos, a autora alega que, com a passagem do tributo para a competência privativa da União, ficou implicitamente revogada a municipal. Por outro lado, se os impostos resultam de lei (Constituição Federal, art. 141, § 34), o De-

creto n.º 56.462 não poderia determinar que o territorial rural, da competência da União, fosse arrecadado na conformidade da legislação municipal anterior à Emenda n.º 10. Mas se assim não fosse, o lançamento efetuado pelo município de Mogi-Mirim não atendeu à recomendação feita naquele decreto quanto à observância da legislação municipal vigente em 10.11.64. É que, não estando então em vigor o Código Tributário votado pela Lei n.º 531, de 29.9.64, regulava a espécie a Lei n.º 389/61, de acordo com a qual o C.I. Taxas do Estado de São Paulo seria observado. E este proibia (Liv. III, Tít. II, Cap. I) elevação de mais de trinta por cento da avaliação das propriedades rurais em cada exercício.

Contestando a ação, disse o município, como preliminar, que a autora era carecedora da ação porquanto, sendo legítimo o tributo cobrado, não se justifica a repetição No impugnou a alegação de impossibilidade da imposição fiscal no mesmo exercício, em que a competência foi delegada pela União aos municípios (Decreto n.º 56.462), bem como a alegação relativa ao lançameto em base superior ao do exercício anterior (64), pois a alíquota (2%) fora mantida, variando apenas o valor da propriedade e isso mesmo em índice muito inferior ao real. Por fim, contestou a existência de prejuízo da autora e de locupletamento do município.

Do despacho saneador, que rejeitou pedido de prova parcial, agravou no auto do processo o município réu (fls. 30).

Julgada improcedente a ação, apelou a autora, instrindo a minuta com parecer subscrito pelo Dr. Antonio Nicácio (fls. 133-43).

Antes da distribuição, que é de 2.5.67, a autora pediu a juntada de petição em que faz referência a decisões deste Tribunal sobre casos idênticos e que foram publicadas nos volumes 271 e 272 da *RT*, já depois do encerramento da instrução e do processamento do recurso. A juntada fez-se, por linha, por despacho do Exmo. Sr. Presidente do Tribunal, não havendo motivo para a pretendida inclusão nos autos, por se tratar de publicação oficial e anterior ao julgamento do recurso.

Isto posto:

1) Do resumo feito, verifica-se que o município de Mogi-Mirim lançou a sociedade autora, com relação à fazenda Esmeralda, como contribuinte do imposto territorial rural no exercício de 1965 pela importância de NCr$ 778,80. No exercício anterior (1964) a imposição fiscal fora de NCr$ 103,76, disso resultando o pedido de restituição.

O imposto territorial rural, atribuído pela Constituição da República aos estados-membros (art. 19, I), foi transferido aos municípios pela Emenda Constitucional n.º 5, de 21.11.61, e, posteriormente, pela Emenda n.º 10, de 9.11.64, passou a ser privativo da União.

No município de Mogi-Mirim, poucos dias após a publicação de referida Emenda n.º 5 e em função da alteração proveniente da mesma, foi promulgada a Lei n.º 389, de 25.11.61, estabelecendo que a arrecadação do tributo se regeria pela legislação estadual em vigor. E essa siuação perdurou até o advento da Lei n.º 531, de 29.9.64, que criou o Código Tributário do Município, regulando a incidência, o lançamento e arrecadação do imposto territorial rural no art. 176 e seguinte.

Acontece, porém, que esse Código só entrou em vigor no dia 1.1.65 (art. 364), embora a promulgação fosse anterior, de 29.9.64. Assim, é inegável que o lançamento do tributo para o exercício de 1965 não podia obedecer a esse Código, sob pena de desatender-se à norma inscrita no artigo 141, § 34, da Constituição Federal.

Em verdade, como ensina o eminente Vicente Rao, "enquanto não se vence o prazo da *vacatio legis*, e, conseqüentemente, enquanto a obrigatoriedade da lei nova não começa a produzir efeitos, considera-se ainda em vigor a lei anterior sobre a mesma

matéria" (*O Direito e a Vida dos Direitos* v. 1, t. 1, § 372).

2) Como se viu, antes da vigência do Código Tributário do Município de Mogi-Mirim (1.1.65), a Emenda Constitucional n.º 10, de 9.11.64, determinou que o imposto territorial rural fosse arrecadado pela União. E esta, pela Lei n.º 4.504, de 30.11.64 (arts. 48-52), mais conhecida como "Estatuto da Terra", regulamentou a cobrança do mesmo. Vale dizer que tudo indica o propósito de a União proceder em 1965 ao lançamento e arrecadação do tributo, já então privativo dela. Mas, em vez disso, tais atribuições foram delegadas aos municípios com relação ao referido exercício por força do disposto no Decreto n.º 56.462, de 14.6.65. E esse diploma, como já se viu, determinou se atendesse, para o efeito do lançamento, à legislação municipal em vigor em 10.11.64.

Ora, como salientou o parecer de fls. 137, ao ser publicado o Decreto n.º 56.462, de 1965, estava em pleno vigor a Lei n.º 4.504, de 30.11.64, que regulou, nos arts. 48-52, a cobrança de tributo como renda federal. Assim admitida que fosse a legitimidade da delegação de competência privativa prevista no Decreto n.º 56.462, àquela lei deveria atender-se em relação ao lançamento e à arrecadação, mesmo porque o tributo só seria legítimo se autorizado por lei (Constituição Federal, art. 141, § 34).

Com este resumo, verifica-se que o município de Mogi-Mirim, ao lançar o imposto territorial para o exercício de 1965, estava adstrito às normas da Lei federal n.º 4.504/64 ou ao Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, por força do disposto na Lei municipal n.º 389, de 25.11.61. Não podia valer-se, para tal efeito, do Código Tributário (Lei n.º 531, de 29 de setembro de 1964), que só entrou em vigor no dia 1.1.65.

3) A sentença, muito bem lançada e revelando o cuidado e proficiência com que o douto prolator examinou a espécie, admitiu que o imposto foi bem lançado e arrecadado com apoio no "Estatuto da Terra". Por outro lado, foi repelida aplicação do Decreto n.º 56.462 por conflitar com o disposto no art. 17 da Constituição federal de 1946.

De notar, entretanto, que se o tributo só é legítimo quando estabelecido por lei (Constituição federal, art. 141, § 34) e se, como realçou o parecer de fls. 136, "criação por lei deverá obedecer à norma constitucional instituidora da competência tributária respectiva, sob pena de averbar-se de inconstitucional" (Amilcar de Araújo Falcão. *Sistema Tributária Brasileira*. p. 39), não seria possível admitir-se que o lançamento do tributo a ser feito pelos municípios atendesse a normas de leis federais. Para tal efeito, ao contrário, estava o município sujeito apenas e tão-somente à própria legislação consubstanciada ainda então na Lei n.º 389, de 1961, e, portanto, ao Código de Impostos e Taxas do Estado.

Em caso idêntico, do município de Pirapozinho, comarca de Presidente Prudente, esta mesma Câmara teve oportunidade de sustentar que "tendo a Emenda Constitucional n.º 10 passado o imposto territorial rural para a competência tributária da União, o seu lançamento e arrecadação pelos municípios, no exercício de 1965, ficou condicionado aos requisitos estabelecidos no Decreto n.º 56.462, inclusive no que se refere à obediência a legislação municipal vigente a 10.11.64. A esse tempo, o município de Narandiba não tinha legislação própria a respeito; e cumpria-lhe aplicar a corporificada nas Leis ns. 409 e 475 do município de Pirapozinho do qual se desmembrara, por força do disposto na lei de sua criação (Lei n.º 8.092, de 28.2.64).

No mesmo sentido decidiu a colenda Sexta Câmara (*RT*, 272/224).

Admitido, por tudo isso, que a legislação municipal anterior a 10.11.64 regularia o lançamento e a arrecadação do imposto territorial em 1965 e, como no município de

Mogi-Mirim vigoravam a respeito as disposições do Código de Impostos e Taxas (Livro III, Cap. II, Tít. I), de acordo com o disposto na Lei n.º 389/61, o que resta é verificar se a imposição fiscal para o exercício de 1965 atendeu às normas aplicáveis. E sobre isso nenhuma dúvida pode subsistir quanto à não observância de tais normas pelo poder público municipal.

De fato, o art. 26 do Decreto n.º 38.328, de 14.4.61, que regulamentou a Lei n.º 5.994, de 30.12.60, foi incisivo ao prescrever que "para fins de lançamento do imposto territorial rural, o valor atribuído às propriedades não poderá ser elevado de mais de 30% em cada exercício, a não ser nos casos previstos no art. 27."

Os termos do dispositivo não deixam dúvida: o valor atribuído às propriedades não poderá ser elevado de mais de 30% em cada exercício. No entanto, como se vê na contestação, à folha 18, esse valor, em relação às terras da autora, foi, de NCr$ 20,00, reajustado para NCr$ 100,00, NCr$ 200,00 e NCr$ 300,00, de acordo com a qualidade das mesmas.

Não se nega, porque seria negar à evidência, que tais valores são realmente inferiores ao real. Mas a verdade é que a lei não admitiu aumentos superiores a 3% em cada exercício, não cogiando da hipótese de um lançamento desatualizado. Assim, simples verificação dos documentos de fls. 8-9 põe ao vivo a inobservância da lei pelo município.

Por todos este motivos e fundamentos, deu-se provimento ao recurso para julgar procedente a ação, ficando o município de Mogi-Mirim condenado a devolver à autora a importância de NCr$ 675,14 com 20% para honorários de advogado. Custas pelo vencido.

4) Ao agravo no auto do processo nega-se provimento, pois, de acordo com a fundamentação do acórdão, no caso era sem qualquer relevância para a solução da pendência o conhecimento do valor atual das terras."

O Juiz Dr. Carvalho Filho fez a seguinte declaração de voto (fls. 164):

"Adotava integralmente o parecer de fls. 133-43. O Decreto federal n.º 56.462/65, na verdade, colide frontalmente com a Constituição Federal de 1946 (arts. 17 e 141, § 34), como ali se demonstrou.

Ademais, ainda que reconhecida a validade da autorização, admitida pelo v. acórdão, o lançamento feito pela municipalidade de Mogi-Mirim não se ateve aos preceitos legais aplicáveis.

Referido Decreto n.º 56.462 somente permitiu aos municípios, no exercício de 1965, arrecadar o imposto territorial "com base na legislação municipal vigente em 10.11.64."

Ora, nessa data, ainda não vigia o novo Código Tributário local (Lei n.º 531, de 1964), mas a Lei n.º 389/61 que determinou a cobrança do tributo segundo a legislação estadual anterior. E esta não autoriza a avaliação das propriedades além de 30% em cada exercício, sendo certo que as alterações vigorariam para o exercício subseqüente, a não ser que fossem precedidas de editais publicados até 30 de abril do ano a que se referirem.

Não publicados, como não foram, aqueles editais, como conseqüência lógica, deveria prevalecer o lançamento do exercício anterior.

De qualquer forma, portanto, tinha a autora o direito de repetir a diferença paga a mais e reclamada na inicial."

Recorreu, extraordinariamente, o município de Mogi-Mirim, com fundamento na letra *a*, alegando negativa de vigência dos arts. 48, I, e 50, da Lei federal n.º 4.504, de 30.11.64.

O recurso foi admitido pelo despacho fls. 173-6.

A douta Procuradoria-Geral da República opinou pelo conhecimento e provimento do recurso (fls. 188-91):

"Em ação de repetição de indébito ajuizada contra a Prefeitura Municipal de Mogi-Mirim, São Paulo, pretende a autora

reaver, com juros, a quantia mencionada na petição inicial, a qual teria sido recolhida a mais na cobrança do imposto territorial rural, delativamente ao exercício de 1965.

Segundo alega a autora, a cobrança desse tributo, que passou, sucesivamente, da esfera estadual para a municipal e, depois, para a federal, por força das Emendas Constitucionais ns. 5 e 10, de 21.11.61 e 9.11.64, respectivamente, teria que obedecer a legislação municipal vigente em 1964, por força de determinação constante do Decreto federal n.º 56.462, de 1965.

Ao revés disto, prossegue a autora o lançamento foi feito com base no Código Tributário Municipal aprovado em 1964, com vigncia a partir de 1965.

A ação foi julgada procedente.

Irresignada, a Prefeitura Municipal de Mogi-Mirim manifestou recurso extraordinário com fulcro na letra *a* do permissivo constitucional. Segundo alega a recorrente, o lançamento e arrecadação do tributo em causa foi feito com base na Lei n.º 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra), não podendo prevalecer a disposição do Decreto n.º ... 56.462, que é divergente.

Após a Emenda Constitucional n.º 10, de 9.11.64, que transferiu da esfera municipal para a federal o imposto territorial rural, adveio a Lei n.º 4.504, de 30.11.64, o chamado Estatuto da Terra, que estabeleceu em dois de seus artigos as normas objetivando o lançamento e arrecadação do tributo.

Assim é que, segundo o disposto no inc. I, do seu art. 48, ficou estabelecido que a Fazenda Nacional poderia:

"... atribuir, por convênio, aos estados e municípios, o lançamento, tendo por base os levantamentos cadastrais executados e *periodicamente atualizados.*" (grifamos).

A atribuição quanto ao lançamento e arrecadação foi conferida aos municípios através do Decreto n.º 56.462, de 1965, que, neste ponto, não merece qualquer censura. Todavia, transbordou o mesmo dos limites da norma regulamentar, quando determinou a aplicação da lei municipal vigente em 1964, relativamente ao cálculo do imposto e respectiva alíquota, determinação esta feita à revelia da lei regulamentada, que contém norma expressa sobre a matéria, precisamente o seu art. 50, que determina que:

"O valor básico do imposto será *determinado em alíquota de dois décimos por cento* sobre o valor real da terra nua declarado pelo proprietário, ... *ou resultante da avaliação cadastral.*" (grifos nossos).

Ora, diante dessa determinação legal, não podia o seu regulamento autorizar a aplicação de leis municipais, cada qual diferente uma da outra e que, no município recorrente, dispunha mesmo de forma diametralmente contrária, vez que vedava a *atualização cadastral das propriedades.*

E não poderia subsistir essa determinação do Decreto n.º 56.462/65, porque, além de sua contrariedade à lei regulamentada, atritava-se, também, com o art. 17 da Carta de 1946, que vedava à União "decretar tributos que não sejam uniformes em todo o território nacional ..."

Ora, uma vez que o imposto territorial rural passou para a esfera federal, impunha-se a uniformização de sua cobrança em todo o território nacional, como fez a Lei n.º 4.504/64.

Diante do exposto, opinamos pelo conhecimento e provimento do recurso."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Relator): No RMS n.º 17.322, de 14.2.68 (*RTJ*, 45/592-601), o Supremo Tribunal Federal, em reunião plenária, examinou, largamente, questões, a respeito do imposto territorial rural, provocadas pela Emenda Constitucional 10, de 9.11.64, pelos art. 48, I e II, e 50, da Lei n.º 4.504, de 30.11.64 — Estatuto da Terra — e pelo art. 1.º do Decreto federal n.º 56.462, de 14.6.65. Foram, então, assentes estes princípios: I — Após a

Emenda Constitucional 10, de 9.11.64, a alíquota do imposto territorial rural passou a ser de dois décimos por cento, segundo o disposto no art. 50 da Lei n.º 4.504, de 30.11.64 (com vigência a partir de 1.1.65 — art. 123 da Lei n.º 4.504). II — A faculdade de a União atribuir, por convênio, aos municípios, o lançamento e a arrecadação desse imposto — art. 48, I e II, da Lei n.º 4.504 — deve ser entendida restritivamente, excluída a possibilidade de as Prefeituras adotarem outra alíquota, que a não a da Lei n.º 4.504. III — A referência, no Decreto n.º 56.462, de 14.6.65, ao lançamento e à arrecadação, no exercício de 1965, "com base na legislação municipal em vigor em 10.10.64", deve ser entendida como à base de cálculo, e não à alíquota.

No caso dos autos, na cobrança do imposto territorial rural, no exercício de 1965, a corrente procedeu à atualização dos valores das terras, sobre os quais aplicou a alíquota de 2%, a mesma do exercício anterior (fls. 24-5). O autor, recorrido, não impugnou a alíquota aplicada, senão, unicamente, a avaliação das terras, ao pedir a restituição da diferença do imposto pago a maior no exercício de 1965, em relação ao de 1964.

O acórdão recorrido julgou procedente a ação. Entendeu aplicável ao lançamento e arrecadação do imposto territorial rural, no exercício de 1965, a legislação municipal em vigor em 10.11.64, isto é, a Lei n.º 389, de 25.11.61, e, conseqüentemente, de acordo com o art. 1.º, parágrafo único, dessa lei, a legislação estadual anterior. Concluiu que nenhuma dúvida pode subsistir, quanto à inobservância de tais normas pelo município.

Ao mandar respeitar a legislação municipal vigente em 10.11.64, no tocante à avaliação das terras, para efeito do lançamento do imposto territorial rural, no exercício de 1965, a decisão recorrida deu à Lei n.º 4.504, de 30.11.64, e ao art. 1.º do Decreto n.º 56.452, de 14.6.65, interpretação que não importa negativa de vigência da mesma Lei n.º 4.504, além de harmonizar-se com a orientação do Supremo Tribunal Federal, no aludido RMS n.º 17.322.

É de notar-se que o Decreto n.º 56.792, de 26.8.65, que regulamentou o Capítulo I, do Título III, da Lei n.º 4.504, ainda se referiu, ao cuidar do lançamento e cobrança do imposto territorial rural, ao parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 56.462 — art. 6.º, § 1.º, letra *c*.

Não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 64.239 — SP — Rel., Ministro Eloy da Rocha. Recte., Prefeitura Municipal de Mogi-Mirim (Adv., Dayrson Chiarelli). Recda. Panbrasília S.A. J Comércio Indústria Agricultura (Adv., Benedito Macário de Mattos).

Decisão: Não conhecido. Unânime.

Presidncia do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Subprocurador-Geral da República.