IMPOSTO — LEI E REGULAMENTO

— A expedição do regulamento da lei fiscal, já no exercício em que se operou o lançamento, é irrelevante.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Município de Mogi das Cruzes *versus* Benedito Ferreira Lopes e outros
Recurso extraordinário nº 74.818 — Relator: Sr. Ministro
BILAC PINTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 17 de setembro de 1973. *Thompson Flores,* Presidente. *Bilac Pinto,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: O despacho do ilustre magistrado Augusto de Macedo Costa, Vice-Presidente do Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, deferindo o recurso extraordinário, fundado na letra *a* do permissivo constitucional, assim expõe a espécie:

"O acórdão de fls. 242 concedeu segurança a munícipes de Mogi das Cruzes (Benedito Ferreira Lopes e outros) para anular lançamentos de impostos inquinados de vício de inconstitucionalidade. No cerne da questão assentou-se como razão de julgar, 'embora pudesse o município rever suas bases de cálculo para concretizar com a alíquota o fato gerador do imposto, jamais poderia tornar efetiva essa elevação no mesmo exercício financeiro. Diz o art. 253, § 29, da Magna Carta· "Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro" ...

No caso, o Código Tributário de Mogi das Cruzes consubstanciou-se na Lei nº 1.848, de 26.11.69. Mas, a despeito de publicado em 1969, não entrara em vigor antes do exercício seguinte, a que dizem respeito os impostos inquinados de ilegais. É que dependia de regulamentação, para o que se fixara mesmo, em seu art. 278, um prazo de 90 dias. Somente a partir de 17.2.70 com a publicação do decreto de de sua regulamentação, é que passou a ter vigência.

Leciona Aliomar Baleeiro: "Às vezes, a lei condiciona a sua vigência à data da publicação do regulamento. Mesmo que não o faça, ela só entrará em vigor com a expedição do regulamento, se este for imprescindível à sua aplicação. Não assim quando a lei, por sua natureza, for autoaplicável, porque independe de medidas complementares sobre pormenores" (*Dir. trib. brasileiro,* p. 365).

Portanto, as novas bases de cálculo, das quais, dependia o Código Tributário foram publicadas no mesmo ano financeiro em que deveriam vigir, contrariando o princípio da anualidade' (fls. 246-7).

Inconformada, a vencida pede recurso extraordinário com fundamento no art. 119, III, letra *a*, da Constituição Federal, sustentando que a exegese-base do julgado contrariou os artigos 153, § 29, 153, § 2º, e 153, § 21, da Constituição Federal (Emenda nº 1) e negou vigência aos arts. 97, 99 e 104 do Código Tributário Nacional Lei federal nº 5.172/66). E isso porque sustenta que o aresto, no tema da anualidade dos tributos, confundiu *vigência com aplicação* da lei, existia lei vigente, publicada em 1969 (Cód. Trib. Municipal); o fato de ter sido aplicada quando regulamentada não afetou a sua validade, como bem anotou a sentença de primeira instância, "o que a Carta Magna prevê é que a lei criadora do imposto seja publicada no exercício anterior ao tributável. No caso dos autos, não estamos em face de uma lei posterior, mas de um decreto regulador, simplesmente administrativo, que não alterou ou majorou tributos." No diapasão desse argumento, destaca que tanto a Constituição como o Código Nacional (dispositivos citados) cuidam da obrigatoriedade da lei tributária (e esta existia), sendo irrelevante que o seu regulamento seja posterior (já no exercício financeiro).

A matéria é relevante, mormente considerando-se que, *ultima ratio*, está em perquirição, se "somente a lei necessariamente deve obedecer o princípio da anualidade e nunca um decreto regulamentador". É verdade que o acórdão recorrido se refere ao decreto complementar como alterador valorativo do imposto; menos certo, porém, não é que o § 2º do art. 97 do Código Tributário Nacional enfatiza que "não constitui majoração de tributos, para fins do disposto no inc. II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base do cálculo". O tema, pois, autoriza, a meu ver, o seu reexame pela via extraordinária, tal como justificado na petição de interposição. O simples confronto da fundamentação jurídica da sentença de primeira instância (com esta síntese decisória) "pouco importa, assim, que o Decreto municipal nº 3.956, de 31.23.69, tenha sido publicado já no exercício de 1970, em órgão da imprensa local. O princípio da anualidade fora atendido com a publicação, em 26.11.69, da Lei municipal nº 1.848, dispondo sobre o Código Tributário do Município de Mogi das Cruzes, e o decreto regulamentador nada mais fez do que cingir-se ao seu conteúdo, estabelecendo a forma de apuração do valor venal dos imóveis, para a aplicação das alíquotas fixadas na lei" (fls. 196-7) com a do acórdão recorrido (já transcrito) mostra posição exegética da Constituição e do Código Tributário Nacional que reclamam o pronunciamento qualificado do Pretório Excelso.

A Procuradoria-Geral da República emitiu o seguinte parecer:

"Tem-se por contrariados os §§ 2º, 21 e 29 do art. nº 153 da Carta Federal e arts. n.os 97, 99 e 104 da Lei nº 5.172, de 25.10.66 — Código Tributário Nacional — e art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Trata-se de cobrança dos impostos predial, urbano e territorial urbano, relativos ao exercício de 1970, com fundamento na Lei municipal nº 1.848, de 26.11.69, instituidora do tributo.

Estabelecendo o art. 278, do diploma citado, a sua regulamentação dentro de 90 dias, foi baixado o Decreto nº 3.956, de 31.12.69, publicado no início do exercício fiscal, a 17.2.70, atualizando os valores monetários para efeito de aplicação das alíquotas.

Não nos parece ter havido ofensa ao princípio da anualidade. A lei criadora do tributo foi publicada no exercício anterior para ter aplicação no seguinte, atendendo a esse elementar princípio constitucional.

O decreto regulamentador não criou impostos nem os majorou, por ser atividade específica de lei, apenas atualizou o valor monetário da base de cálculo, como permite o Código Tributário Nacional no art. 97, § 2º, *verbis*:

"§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inc. II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo."

Ex positis, somos pelo conhecimento e provimento do apelo" (fls. 326-7).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Conheço do recurso pela letra *a*.

O Código Tributário do Município de Mogi das Cruzes (Lei nº 1.848, de ... 26.11.69), estabeleceu as alíquotas e as bases de cálculo do imposto sobre a propriedade territorial urbana (arts. 136 a 140) e do imposto predial urbano (arts. 149 a 153).

A lei tributária observou as regras contidas nos arts. 19, I, e 153, § 29, da Constituição e no art. 97, IV, do Código Tributário Nacional.

Ao respectivo regulamento foi deixada apenas a aplicação do *standards* fixados na lei formal.

O Decreto nº 3.956, de 31.12.69, expedido pela Prefeitura Municipal para regulamentar a aplicação da lei fiscal, no que concerne à fixação do valor venal das propriedades sujeitas aos impostos sobre a propriedade territorial urbana e predial urbana, limitou-se a aplicar os critérios fixados no art. 138 e seus incisos do Código Tributário local.

Quanto ao seu conteúdo e alcance, o regulamento seguiu as diretrizes legais, situando-se nos limites fixados pelo art. 99 do Código Tributário Nacional.

Tenho como juridicamente irrelevante a circunstância de ter sido o regulamento publicado em princípio de 1970 como, com acerto, assinalou a decisão de primeira instância:

"Pouco importa, assim, que o Decreto municipal nº 3.956, de 31.12.69, tenha sido publicado já no exercício de 1970, em órgão da imprensa local. O princípio da anualidade fora atendido com a publicação, em 26.12.69, da Lei municipal nº 1.848, dispondo sobre o Código Tributário do Município de Mogi das Cruzes, e o decreto regulamentador nada mais fez do que cingir-se ao seu conteúdo, estabelecendo a forma de apuração do valor venal dos imóveis, para a aplicação das alíquotas fixadas na lei" (fls. 196-7).

Comentando o art. 99 do Código Tributário Nacional, o ilustre Prof. Aliomar Baleeiro revela a doutrina dominante sobre a matéria, distinguindo o campo reservado à lei e a função ancilar do regulamento, assinalando que, às vezes, a lei condiciona sua vigência à data da publicação do regulamento e que mesmo que não o faça, ela só entrará em vigor com a expedição do regulamento, se este for imprescindível à sua aplicação.

Esta passagem da lição do eminente mestre do direito tributário não pode ser interpretada como envolvendo o princípio da anualidade, que somente se refere à lei tributária formal.

Com estes fundamentos, dou provimento ao recurso para restabelecer a sentença de primeira instância.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Sr. Ministro Relator.

A objeção levantada da tribuna pelo ilustre advogado, de que o acórdão recorrido tinha um primeiro fundamento que restou inatacado, o que impediria o conhecimento do recurso extraordinrio nos termos da *Súmula* 283, parece-me improce-

dente. Se o acórdão recorrido fundou-se, primeiramente, em que o decreto regulamentador excedera os limites permitidos pela lei regulamentada, e se o município recorrente argüiu a violação do art. 99 do Código Tributário Nacional, que versa, precisamente, essa questão, parece-me que o fundamento foi atacado.

Acompanho, assim, o eminente Senhor Ministro Relator, conhecendo do recurso e dando-lhe provimento.

EXTRATO DA ATA

RE nº 74.818 — SP — Rel., Ministro Bilac Pinto. Recte., Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes (Adv., José Olympio Alves Motta). Recdos., Benedito Ferreira Lopes e outros (Adv., José Gonçalves de Andrade Figueira e Célio Silva).

Decisão: Conhecido e provido nos termos do voto do Ministro Relator. Unânime. Falou, pelos recorridos, o Dr. Célio Silva.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Senhores Ministros Bilac Pinto, Antonio Neder e Xavier de Albuquerque, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro, Presidente da Segunda Turma.