IMPOSTO TERRITORIAL URBANO — CRIAÇÃO E COBRANÇA DE TRIBUTOS

— Interpretação do art. 153, § 29, da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Cia. Brasileira de Imóveis e Construções e outras *versus* Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes
Recurso extraordinário nº 77.934 — Relator: Sr. Ministro OSWALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

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

Brasília, 19 de março de 1974. *Luiz Gallotti*, Presidente. *Oswaldo Trigueiro*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Recurso extraordinário da Companhia Brasileira de Imóveis e Construções e outros, na ação em que contendem com a Municipalidade de Mogi das Cruzes, Estado de São Paulo, foi admitido pelo Presidente do Tribunal de Alçada Civil, *ut* despacho de fls. 389, que assim expõe os fatos e aprecia a controvérsia:

"1. Insurgindo-se contra o lançamento do imposto territorial urbano no exercício de 1971, por considerá-lo ilegal e inconstitucional, a Companhia Brasileira de Imóveis e Construções, Príncipe Roman Wladislau Stanislau Antoni e Sena Comercial Imobiliária Sociedade Anônima impetraram mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal de Mogi das Cruzes. Alegaram os impetrantes que, em relação ao tributo relativo ao exercício de 1971, a impetrada não podia cobrar o imposto, baseado na Lei nº 1.961, de 7.12.70, Código Municipal Tributário), visto que a lei dependia de regulamento e esse só foi publicado em 1971, sendo que o referido Código só veio a ser publicado, na sua maior parte, a partir de janeiro de 1971, ferindo, assim, o princípio de anualidade, previsto no art. 153, § 29, da Constituição Federal e, conseqüentemente, o direito líquido e certo de pagarem o imposto pela legislação anterior. Pretendem, pois, seja decretada a nulidade dos lançamentos e a feitura de novos lançamentos.

A sentença concedeu a segurança impetrada, por entender o seu prolator que os tributos lançados com base na Lei nº 1.961, só poderiam ser exigíveis ou cobrados em 1972, consoante disposto no art. 153, § 29, da Constituição Federal, e não 1971, como quer a impetrada; que, à vista disso, violou norma constitucional (fls. 328-9).

O v. acórdão da eg. Segunda Câmara deste Tribunal, por votação unânime, deu provimento aos recursos oficial e voluntário da Municipalidade de Mogi das Cruzes, a fim de cassar a segurança concedida. Afirma aquele v. julgado que, na espécie, resultou "demonstrado que a Lei nº 1.961, e seu regulamento não podiam ser aplicados no exercício de 1971, por ferir o princípio da anualidade, prevista no art. 153, § 29, da Constituição Federal. Não podia ser feita a cobrança do tributo com base em lei só publicada em 1971. Verifica-se, porém, que o *quantum* cobrado é igual ao do ano de 1970. Ora, em 1970 teve aplicação o Código Tributário do Município, aprovado pela Lei nº 1.848, de 26.11.69, regulamentada pelo Decreto nº 3.956, de 31.12.69, publicado de fevereiro a março de 1970. Se os impostos de 1971 não são majorados em relação a 1970 e estes foram lançados com base em outra lei, não há ilegalidade, nem inconstitucionalidade na cobrança referente ao exercício de 1971, conforme demonstrou o ilustre representante do Ministério Público, em seu parecer de fls. 303-4, n.os IX e X, cujos fundamentos são adotados" (fls. 373).

Inconformados, pedem os agravados o presente recurso extraordinário, com fundamento no art. 119, letras *a* e *d*, da Constituição Federal para que seja restaurada a sentença de primeira instância, com a concessão da segurança impetrada. Sustentam os recorrentes, em síntese, que os lançamentos foram feitos no mesmo ano em que a lei veio a ter sua vigência, o que a Constituição Federal proíbe, sendo que improcede totalmente a alegação de que não sofreram eles qualquer prejuízo, porque o valor do imposto é o mesmo do ano anterior, o que, sem dúvida alguma, contraria os dispositivos do Código Tribu-

tário Nacional, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (fls. 382).

Após a impugnação apresentada pela recorrida (fls. 384-v.), a douta Procuradoria-Geral da Justiça manifestou-se pelo processamento do recurso, apenas com referência ao fundamento da letra *a*, III, do art. 119 da Lei Magna desprezando-se as referências aos arts. 143 e 145 do Código Tributário Nacional (fls. 5.172, de 25.10.66), por não terem sido objetos do indispensável prequestionamento (*Súmula* 282) (fls. 386-7).

2. Defiro o recurso.

Não há dúvida que é, realmente, relevante o tema posto na impetração, sendo que a solução adotada no venerando acórdão recorrido pode ser considerada como infringente ao disposto no art. 153, § 29, da Constituição Federal.

Reza o precitado dispositivo:

"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, ressalvados a tarifa alfandegária e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nessa Constituição."

Comentando o § 29, do art. 153, citado, ensino Pontes de Miranda que o mesmo, em sua 1ª parte, anuncia "o princípio da legalidade, também dito princípio da legalitariedade, do imposto ou taxa ou contribuição". "A fonte do direito tributário é a lei. Não há tributo sem que a lei o haja estabelecido. É preciso, para que o estado, direta ou indiretamente, possa cobrar tributos, quaisquer que sejam, existir, valer e ser eficaz a lei, ter, inclusive, a eficácia da exigibilidade administrativa ânua, para a qual é pressuposto necessário a inserção em orçamento." "O princípio que está à base do art. 153, § 29, 2ª parte, da Constituição de 1967, é o princípio da necessidade da previsão orçamentária dos tributos, que coincide ser alusivo a cada ano, porque a anualidade é objeto de regra jurídica cogente." "Porém, o princípio de anualidade não contém o princípio da necessidade de previsão orçamentária dos tributos". "A regra jurídica do art. 153, § 2º, 2ª parte, pré-exclui qualquer legislação tributante para o ano do orçamento; portanto, se a lei não existia, de maneira nenhuma se pode pensar em lei para incidência no ano da feitura; e, se a lei existia e foi referida no orçamento, ou no orçamento se falou do tributo que ela estabeleceu, de maneira nenhuma se pode pensar em alteração da lei para incidência no ano em que se fez a alteração" (*Comentários à Constituição de 1967*, 2. ed., *R.T.*, V/615-19).

Ora, na espécie dos autos, resultou perfeitamente demonstrado que os lançamentos foram feitos no mesmo ano em que a lei veio a ter a sua vigência, infringindo, destarte, o art. 153, § 29, da Carta Magna, que, como vimos, prevê o princípio da anualidade tributária.

Aliás, o próprio v. acórdão recorrido reconheceu a inaplicabilidade da Lei nº 1.961 (*Código Tributário Municipal*) e seu regulamento, no exercício de 1971, "por ferir o princípio da anualidade, prevista no art. 153, § 29, da Constituição Federal". "Não podia ser feita a cobrança do tributo com base em lei só publicada em 1971" (fls. 373).

Todavia, afirmou aquele v. julgado não haver, no caso, ilegalidade, nem inconstitucionalidade na cobrança referente ao exercício de 1971, uma vez que os recorrentes não sofreram qualquer prejuízo, porque o valor do imposto é o mesmo do ano anterior.

A verdade, porém, é que, o argumento de o valor imposto ser o mesmo do exercício anterior, o que, em conseqüência, re-

dundaria na inexistência de prejuízo, não pode prevalecer, pois que, como bem demonstrou o prolator da sentença de primeira instância, "os tributos lançados com base na referida lei só poderiam ser exigíveis ou cobrados em 1972, consoante disposto no art. 153, § 29, da Constituição Federal, e não 1971, como quer a impetrada, que, à vista disso, violou norma constitucional, atingindo, conseqüentemente, direito subjetivo dos impetrantes, isto por haver necessidade de a lei que criou o imposto, estar em vigor antes do exercício financeiro em que foi cobrado". Ademais, cumpre esclarecer que "o legítimo interesse econômico referido às fls. 296, não há de se confundir com prejuízo, por sua vez referido às fls. 304. Prejuízo é matéria de prova, por via de conseqüência, sem cabimento em mandado de segurança. Ademais, basta interesse moral para se justificar um pedido de mandado de segurança. Por outra face, os efeitos patrimoniais não são objetivos do mandado de segurança" (fls. 329).

É de se concluir, do exposto, pela pertinência processual do apelo extremo, face ao dispositivo constitucional do art. 119, III, letra *a*, da Constituição Federal vigente. Quanto à letra *d*, não merece processamento o recurso, pois, como bem salientou a douta Procuradoria da Justiça, "o julgado transcrito na *R.T.J.* 52/572 focaliza outra questão, sem qualquer identificação com o caso em debate" e, também, devem ser desprezadas "as referências aos arts. 143 e 145 do Código Tributário Nacional, por não terem sido objetos do indispensável prequestionamento (*Súmula* 282)" (fls. 387).

Regularmente processado, o recurso tem parecer favorável da Procuradoria-Geral da República (fls. 436), *in verbis:*

"1. Interpõe-se recurso extraordinário de acórdão que, reformando decisão de primeira instância, negou segurança à ora recorrente sob o fundamento de que, embora o lançamento do imposto territorial urbano, em 1971, houvesse sido efetivado com base em lei que entrou em vigor em janeiro do mesmo ano, não havia sido contrariado o princípio da anualidade, porque não ocorrera aumento do tributo em relação ao ano anterior — 1970.

2. Funda-se o apelo nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional, sob a alegação de que o acórdão recorrido contraria o art. 153, § 29, da Constituição Federal, e apresenta divergência jurisprudencial em relação ao decidido pela eg. Suprema Corte no RMS nº 18.443-SP, Pleno, *R.T.J.*, *52/572.*

3. A Lei municipal nº 1.961, de 7.12.70, publicada parte em 1970 e o restante em 1971, dependia de regulamento para sua vigência e este — Decreto nº 4.352, de 8.12.70 — só foi publicado em 1971. A cobrança do imposto com base em lei do mesmo exercício financeiro contraria efetivamente o princípio da anualidade (art. 153, § 29, da Constituição Federal).

4. Pouco importa que não tenha ocorrido aumento de imposto em relação ao exercício anterior — 1970. O lançamento há de ser anulado, quando menos em face do art. 144 do CTN, sem prejuízo de a municipalidade, se for o caso, efetivar outro, com base na legislação anterior (Lei nº 1.848, de 26.11.69, e Decreto nº 3.956, de 31.12.69).

No mesmo sentido pronunciou-se a Procuradoria-Geral da Justiça do Estado (fls. 364, 386 e 432).

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): No art. 153, § 29, dispõe a Constituição da República que nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado, em cada exer-

cício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro.

A meu ver esse preceito foi contrariado, como o demonstram os pareceres e o despacho de fls. 389 e é reconhecido pelo próprio acórdão recorrido. O novo Código Tributário do Município somente teve sua publicação concluída no exercício em que se procedeu ao lançamento questionado.

Adotando as razões da Procuradoria-Geral, conheço do recurso e lhe dou provimento, ressalvando ao recorrido a renovação da cobrança do tributo, de conformidade com a legislação anterior.

EXTRATO DA ATA

RE nº 77.934 — SP — Rel., Ministro Oswaldo Trigueiro. Rectes., Companhia Brasileira de Imóveis e Construções e outras (Adv., Normando Augusto de Mello). Recda., Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes (Adv., Milton Peixoto de Moraes).

Decisão: Conhecido e provido. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmim e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.