IMPOSTO — MAJORAÇÃO — VIOLAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO — INCONSTITUCIONALIDADE

— A infração ao preceito constitucional sobre a feitura da lei tem o efeito de descaracterizá-la como regra jurídica.

— O Poder Judiciário pode verificar se o ato legislativo atendeu ao processo previsto na Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Amparo *versus* Alberto Grillo e outros
Recurso extraordinário nº 79 741 — Relator: Sr. Ministro THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

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

Brasília, 11 de abril de 1975. *Thompson Flores,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores: O despacho que admitiu o recurso bem resume a controvérsia.

Diz ele, fls. 404-6:

"1. As duas instâncias ordinárias concederam a segurança impetrada por contribuintes de impostos e taxas municipais contra o Prefeito Municipal da Estância de Amparo a fim de se livrar do pagamento de tributos, lançados no exercício 1973, de conformidade com a Lei Municipal nº 769, de 28.12.72, cuja nulidade invocam, bem como dos atos dela decorrentes (fls. 200-219 e 282-286).

Inconformado, o Prefeito Municipal de Amparo pede recurso extraordinário com fundamento na alínea *a* do inciso III, do art. 119, da Constituição Federal vigente, sustentando que a decisão recorrida, ao negar validade à Lei Municipal nº 769/72, contrariou frontalmente o art. 15, II, a, da precitada Constituição por ter negado eficácia à norma regimental da Câmara expressiva do "peculiar interesse" do Município, bem como impedido a este a "decretação e arrecadação dos tributos de sua competência"; e, também, contrariou o art. 6º da Constituição, por ter extravasado a esfera da ação do Judiciário, "inovando na ordem jurídica, criando direito novo" (fls. 388-393).

Após a impugnação dos recorridos (fls. 395-399), manifestou-se a Procuradoria-Geral da Justiça pelo deferimento do recurso (fls. 401-402).

2. Foram estas as razões do v. acórdão recorrido:

"O que se alega, em resumo, é a invalidade da norma, que serve de suporte ao lançamento fiscal, por ter ocorrido truncamento no processo de sua elaboração. Com efeito, ocorreu prematura promulgação, antes da aprovação tácita pelo decurso do prazo. Nulo esse ato do executivo, externo ao órgão legislativo, nula é a pretendida lei fiscal que não é convalidada por lei posterior que porventura a tenha alterado, e, como conseqüência, os lançamentos contra os quais se insurgem os impetrantes. Norma legal válida, não alterou no exercício de 1972, o sistema tributário do Município, de modo que os tributos só poderiam ser exigidos no exercício seguinte, de acordo com o Código Tributário do Município em vigor. Assiste aos requerentes o direito líquido e certo de serem tributados de acordo com lei fiscal, cuja promulgação resulte do processo de elaboração previsto na Lei Orgânica. Esse direito foi vulnerado na hipótese, uma vez que os tributos foram lançados de acordo com projeto ainda não aprovado pelo órgão legislativo". (fls. 386-7).

Não obstante a brilhante fundamentação do v. acórdão recorrido, bem como as bem elaboradas razões expedidas pelos recorridos, é de se ressaltar, na hipótese em exame, dois pontos fundamentais que justificam perfeitamente a abertura da instância extraordinária frente ao permissivo da letra *a*, do art. 119, III, da nossa Carta Magna: — admissibilidade pela norma regimental da Câmara do envio de mensagem aditiva de qualquer natureza até a fase da primeira discussão, e — omissão da Lei Orgânica dos Municípios Paulistas (Decreto-lei complementar nº 9, de 31.12.69) quanto à interrupção do prazo de aprovação tácita por força da apresentação de mensagem aditiva.

E, como bem pronunciou a douta Procuradoria-Geral da Justiça, "a espécie merece passar pelo exame do Supremo Tribunal, pois o Regimento Interno da Câmara Municipal de Amparo permite a apresentação de substitutivos, emendas e subemendas até a primeira discussão do projeto, o que ocorreu *in casu*, e desde que a Lei Orgânica dos Municípios não contém disposição relativa à mencionada interrupção de prazo" (fls. 401-402).

Merece, pois, acolhimento a invocação feita pelo recorrente do art. 15, II, letra *a*, da Constituição Federal, como tendo sido contrariado pelo v. acórdão recorrido.

Convém notar, no entanto, que improcede totalmente a afirmativa do recorrente de que o v. acórdão recorrido contrariou também o art. 6º da Constituição (fls. 392), visto que, na espécie, não foi extravasada esfera da ação do Judiciário. Aliás, o v. julgado recorrido fulminou a alegação no sentido de que a elaboração da lei não está sujeita ao exame do Poder Judiciário (fls. 385-386).

3. Por essas razões, defiro o recurso de fls. 388-393."

2. Processou-se a irresignação com razões das partes, assim se manifestando nesta instância a douta Procuradoria-Geral da República, fls. 427-30:

"1. Os recorridos impetraram segurança contra o Prefeito Municipal de Amparo-SP, objetivando eximir-se de tributos exigidos no exercício de 1973, com base na Lei Municipal nº 769, de 28.12.72, alegando sua nulidade, porque a autoridade impetrada não poderia promulgá-la, antes do decurso do prazo de quarenta dias, previsto na Lei Orgânica dos Muni-

cípios, para a apreciação da respectiva Câmara.

2. A última instância ordinária, confirmando decisão de primeiro grau, concedeu a segurança, concluindo pela invalidade dos lançamentos efetivados, porque nula a Lei nº 769, de 1972, assistindo aos impetrantes o direito líquido e certo de de serem tributados de acordo com a legislação anterior, sobre que recaíam as alterações.

3. Recorre o Prefeito Municipal de Amparo, pela letra *a* do permissivo constitucional, sustentando ofensa ao art. 15, II, *a*, da CF, na parte em que negou eficácia à norma regimental da Câmara, que permitia a apresentação de substitutivo até a primeira discussão do projeto, e ao art. 6º da Constituição, porque a decisão recorrida teria extravasado a função jurisdicional, criando direito novo, imiscuindo-se, pois, em atribuição reservada ao Legislativo.

4. O Prefeito remeteu, em 16.11.72, projeto de lei ao Legislativo local, tendente a alterar disposições do Código Tributário Municipal, assinando prazo de quarenta dias para a apreciação do projeto. Dezenove dias depois, enviou nova mensagem à Câmara, propondo sensíveis alterações do Código. Decorrido o prazo do projeto original em 26.12.72, sem pronunciamento da Câmara, o Prefeito considerou aprovado o substitutivo e promulgou a Lei nº 769, de 28.12.72, pretendendo, com isso, atender aos princípios da legalidade e anualidade (art. 153, § 29, da CF), em relação aos tributos a serem lançados em 1973.

5. Não houve ofensa ao art. 15, II,*a*, da Constituição. Há disposição no Regimento Interno da Câmara que prevê a apresentação de substitutivos, emendas e subemendas na primeira fase de discussão (art. 127, § 1º), mas essa prerrogativa é reservada aos vereadores ou à Comissão do próprio Legislativo local, nos termos do seu art. 119 (fls. 145).

6. O direito de emenda, contudo, também se admite da parte do Executivo e do Judiciário, em relação aos seus próprios projetos (José Afonso da Silva, fls. 174 dos autos). Reconhecida, embora, essa faculdade ao Prefeito Municipal, a mensagem aditiva deveria ter relação direta e imediata com a matéria da proposição inicial, caso contrário o expediente serviria para subverter as regras do processo legislativo, subtraindo o projeto, em face da exigüidade do prazo, da apreciação da Câmara, com manifesta ofensa, pois, ao art. 58, § 2º, (ver art. 200 da EC 1/69), e, *ultima ratio,* ao art. 6º da Constituição Federal.

7. No caso, o substitutivo previa majoração de todos os impostos e taxas municipais e a criação da taxa de iluminação pública, matérias estranhas ao projeto de lei original, além de dar nova formulação às disposições que foram objeto da primeira mensagem. O termo *a quo* do prazo para a apreciação do Legislativo, assim, é a data de apresentação da nova mensagem, que tinha o caráter de novo projeto, desprezado o anterior.

8. A Lei nº 769, de 1972, portanto foi lançada com preterição da regra constitucional sobre o processo legislativo, porque não observado o prazo previsto para a apreciação da Câmara Municipal. A infração ao preceito constitucional sobre a feitura de lei tem o efeito de descaracterizá-la como regra jurídica, cabendo citar Pontes de Miranda, a propósito desse tema: "O julgamento aí é declaratório, porque a relação jurídica entre os poderes legiferantes e o povo não se estabeleceu" (Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda 1/69. Tomo III, p. 89). Os lançamentos de 1973, em conseqüência, não podem subsistir, porque

fundados em lei formalmente imperfeita, inexistente no mundo jurídico.

9. Não houve, por igual, ofensa ao art. 6º da Constituição. O Judiciário pode, evidentemente, verificar se o ato legislativo atendeu ao processo previsto na Constituição, porque essa verificação não interfere em questões que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 2ª ed., p. 550-553).

10. Pelo não-conhecimento do apelo.

Brasília, 25 de setembro de 1974. — *Moacir Antônio Machado da Silva.* Procurador da República.

Aprovo: *Oscar Corrêa Pina*, Procurador-Geral da República, substituto."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores: (Relator): Não conheço do recurso.

2. Faço-o adotando como razões de decidir as do próprio parecer, as quais evidenciam com os elementos indicados nas decisões os quais conferi, que inocorrem os pressupostos recursais, um deles o art. 6º da Constituição já desprezado no despacho presidencial.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 79 741 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Recte., Prefeitura Municipal de Amparo (Adv., Antônio Tito Costa). Recdos., Alberto Grillo e outros (Ismário Bernardi).

Decisão: Não-conhecido, unânime.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Xavier de Albuquerque e Cordeiro Guerra. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, substituto, Dr. Oscar Corrêa Pina.