TAXA DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADA DE RODAGEM — BASE DE CÁLCULO — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

— Havendo confusão, quanto ao lançamento e critério da cobrança com o imposto territorial rural, a taxa municipal de conservação de estradas de rodagem infringe os arts. 21, nº III, e 18 § 2º da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Luiz Ricardo Pigatto e outros *versus* Prefeitura Municipal de Nova Palma e outra
Recurso extraordinário nº 80 001 — Relator: Sr. Ministro
THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

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

Brasília, 6 de abril de 1975. *Djaci Falcão*, Presidente. *Thompson Flores*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores: O despacho do nobre Presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Pedro Soares Muñoz, bem retrata a controvérsia.

Diz ele, fls. 168-172:

"1. Luiz Ricardo Pigatto e outros impetraram mandado de segurança contra o Município de Nova Palma, representado pelo Poder Executivo e Câmara de Vereadores, alegando a ilegalidade e a inconstitucionalidade da "taxa de conservação de estradas de rodagem" e da "taxa de melhoramento de estradas de rodagem" daquele Município.

Apreciando-o, a 3ª Câmara Cível, em decisão unânime, denegou a segurança, por dois fundamentos, a saber: *a*) não caber mandado de segurança contra lei em tese; *b*) legalidade da taxa de conservação de estradas de rodagem, instituída no Município de Nova Palma pela Lei nº 129, de 30.12.66, arts. 256-262, com as modificações introduzidas pela Lei nº 191, de 29.12.72.

Inconformados, os autores interpõem recurso extraordinário. Fundamentam-se nas letras *a*, *c* e *d*, do inciso III, do art. 119, da Constituição da República, pois o acórdão recorrido teria contrariado os artigos 18, II, e 60, da referida Constituição, assim como teria negado vigência ao art. 77, do CTN; teria julgado válidas as leis que instituíram as taxas referidas acima, assim como teria discrepado de uma decisão do Tribunal de Alçada de São Paulo

(*Julgados*, 23/57) e de outra do Supremo Tribunal Federal (*R.T.J.*, 63/242).

2. Entendeu o julgado recorrido, com alusão inclusive à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que "não cabe mandado de segurança contra lei em "*tese*". Inobstante isso, julgou o mérito do pedido ao decidir, pela palavra do relator, que nisso foi acompanhado pelos demais componentes da Câmara, que não houve a bitributação alegada pelos recorrentes. Este último é o ponto nodal da questão. É certo, pois, que o acórdão enfrentou o mérito da ação. Não tem aplicação ao caso, portanto, a regra do inciso III, do art. 308, do RI do Supremo Tribunal Federal.

É óbvio que o acórdão, confirmando a bem lançada sentença de primeira instância, não contrariou o inciso II, do art. 18, da Constituição da República, aliás, o inciso I, do mesmo dispositivo, expressa e literalmente permite aos municípios a instituição de taxas.

Além disso, sustenta-se que o decisório teria contrariado o art. 60 da mesma Constituição. Diz o preceito que a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. O julgado não contrariou essa regra, nem direta nem indiretamente.

Afirma-se que a decisão impugnada teria negado vigência ao art. 77, do CTN, cujo texto é o seguinte: "As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto."

3. É cabível o apelo derradeiro, assim como é palmar a existência de relevante questão federal. O agasalho do extraordinário acha-se no dissídio pretoriano e no permissivo da letra *c*, pois o acórdão recorrido julgou válida lei municipal contestada em face de lei federal.

Trata-se de saber, em face da regra do parágrafo único, do citado artigo 77, do CTN, se é legal o município criar taxa que tem como base de cálculo, com caráter proeminente, o valor venal da propriedade fundiária, que é base do imposto territorial rural (CF, artigo 21, III).

A Lei Municipal nº 129, de 30.12.66, fls. 48-80 — no seu art. 256, dizia o seguinte: "A taxa de conservação de estradas de rodagem incide sobre todas as propriedades rurais que se beneficiarem com o serviço, sejam a estas marginais ou delas se utilizem em virtude de servidão ou passagem forçada. Parágrafo único. A taxa será cobrada à razão de meio por cento, anualmente, sobre o valor venal da propriedade, se as terras forem utilizadas na exploração agrícola ou pastoril, e um por cento sobre as propriedades não exploradas" (fls. 76). Posteriormente, a Lei nº 191/72, de 29.12.72, revogou o parágrafo único do aludido art. 256, da Lei nº 129. Mas, em compensação, acrescentou ao artigo o seguinte § 1º: "A taxa terá por base de cálculo 40% do custo dos serviços estimados no orçamento municipal do exercício, dividido proporcionalmente ao número de hectares das propriedades" (fls. 38) Inobstante a modificação, é fora de dúvida que a propriedade fundiária, agora considerada tendo em conta a área do imóvel, continua sendo o elemento preponderante para a base do cálculo da taxa de conservação de estradas de rodagem.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão recente, a 18.10.72, no julgamento do RE nº 72 571, relativo à taxa de conservação de estradas de rodagem do municí-

pio gaúcho de Vicente Dutra, em sessão plenária, entendeu ilegal o tributo por ter como base de cálculo, predominantemente, o valor da propriedade imobiliária (*R.T.J.*, 66/801).

A 7ª Câmara do Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, no julgamento do Ag. Pet. 157 678, decidiu o seguinte: Taxa — Conservação de estradas de rodagem — Fato gerador diverso do tributo lançado sobre a propriedade territorial rural — "Base de cálculo", todavia, igual — Lei nº 176, de 1966, de São José do Rio Preto — Cobrança ilegal — Tributo não devido. Mais: a taxa questionada na espécie tem como base de cálculo um proeminente elemento do "valor venal", que é base do "imposto territorial rural". Desse modo, ela é ilegal por ser contrária à proibição contida no parágrafo único do art. 77, do CTN, assim redigido: "A taxa não pode ter por *base de cálculo* ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto" (*Julgados*, 19/70).

4. Admito o recurso extraordinário pelos permissivos das letras *c* e *d*.

Vista às partes pelos prazos e para os fins de lei.

Publique-se e intimem-se."

2. Razões das partes a fls. 175-176 e 180-181, acompanhadas das cópias de fls. 182-183, encontrando-se a fls. 185-187 o pronunciamento da Procuradoria-Geral do Estado, opinando contrariamente ao conhecimento do recurso.

3. Parecer da douta Procuradoria-Geral da República, como segue, fls. 192-194:

"1. Pelo v. acórdão de fls. 157-162, o Ilustre Tribunal a *quo*, confirmando decisão de primeira instância, com exclusão da condenação em verba honorária, denegou segurança, impetrada pelos Recorrentes para o fim de se eximirem do pagamento da Taxa de Conservação de Estradas, do Município de Nova Palma (RS), instituída pela Lei nº 129/66, mas com as alterações introduzidas pela Lei nº 191/72.

2. Recurso extraordinário com apoio nas alíneas *a*, *c* e *d* da permissão maior, sob alegação de ter a decisão recorrida contrariado os artigos 18, II, e 60 da Constituição Federal, art. 77 do CTN e ter julgado válidas as leis municipais e estar em divergência com a jurisprudência, que menciona.

3. O art. 256 da Lei nº 129/66 (fls. 48-80), que instituiu o *Código Tributário do Município*, está assim redigido:

"A Taxa de Conservação de Estradas de Rodagem incide sobre todas as propriedades rurais que se beneficiarem com o serviço, sejam estas marginais ou delas se utilizem em virtude de servidão de passagem forçada."

Pela Lei nº 191/72 (fls. 38-39) foram acrescentados diversos parágrafos ao citado art. 256, tendo o primeiro a seguinte redação:

"A Taxa terá por base de cálculo 40% do custo dos serviços estimados no orçamento municipal do exercício, dividido proporcionalmente ao número de hectares das propriedades."

4. Inexiste, à evidência, afronta à Constituição Federal. O artigo 18, II, trata de contribuição de melhoria e não de taxa. O art. 60 também não foi ofendido pela Lei Municipal que, embora sancionada depois da aprovação do orçamento, o foi antes do novo exercício financeiro.

Não demonstraram os Recorrentes o dissídio pretoriano, nos termos em que o exige o art. 305 do Regulamento Interno.

5. Ofensa, entretanto, existe ao art. 77 do CTN.

Segundo deflui do art. 256 do *Código Tributário do Município*, a propriedade rural constitui o fato gerador da taxa de conservação de estradas, o mesmo fato gerador do Imposto Territorial Rural.

Embora a base de cálculo do tributo se refira a custo do serviço (40%), que será repartido proporcionalmente ao número de hectares e se faça alusão, no art. 256, a benefício pela conservação das estradas municipais, a taxa, entretanto, não foi instituída em decorrência da prestação desse serviço. Destarte, a obrigação tributária não se reveste do caráter de contraprestação pelas despesas que a Municipalidade realiza. Inexiste uma atuação especial do Poder Público que vincule o tributo com o sujeito passivo.

Tendo o mesmo fato gerador do Imposto Territorial Rural é legítima a Taxa de Conservação de Estradas, de Nova Palma, por contrariar o CTN, que, no art. 77, parágrafo único, estatui que a taxa não pode ter fato gerador idêntico ao que corresponda a imposto.

6. *Ex positis*, opinamos pelo conhecimento do Recurso, pelas alíneas *a* e *c*, e pelo seu provimento.

Brasília, 29 de outubro de 1974. — *José Alves de Lima.* Procurador da República.

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

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Conheço do recurso e lhe dou provimento, concedendo a segurança postulada.

Declaro inconstitucional o § 1º do art. 256 da Lei nº 129, de 30.12.66, introduzido pela Lei nº 191, de 29.12.71, a qual revogou o parágrafo único daquele artigo, ambos do Município de Nova Palma-RS.

2. Justifico o conhecimento da inconformação pelas letras *c* e *d* da permissão constitucional e pelas mesmas razões aduzidas no despacho presidencial.

Evidenciam elas a ocorrência de ambos os pressupostos em questão, dispensando considerações outras.

3. E merece provido, eis que de manifesta inconstitucionalidade o citado § 1º do art. 256 do C. T. do Município.

Estatuindo, como estatuiu dito preceito, que a "taxa de conservação de estradas de rodagem" teria por base de cálculo 40% do custo dos serviços estimados no orçamento do exercício, *dividido proporcionalmente, ao número de hectares* da propriedade rural, entrou em conflito com os arts. 21, III, e 18, § 2º, da Constituição.

É que tomou, predominantemente, como base de cálculo da arrecadação, aquela adotada pela União para a cobrança do imposto incidente sobre a propriedade também rural, segundo o disposto nos arts. 30 e 31 do CTN.

Certo pode o município instituir a taxa em questão para conservação de suas estradas.

O que lhe é vedado é estabelecer critério para arrecadação, de modo a fazê-lo coincidir com aquele que serve de base para arrecadação de tributo outro, máxime conferida à entidade pública diversa.

É certo que o imposto territorial rural incide sobre o valor fundiário da propriedade e a taxa é cobrada tendo em conta o número de hectares. Mas o certo é que o valor em questão varia na razão direta do número de hectares, o que, em última análise, estabelece a coincidência proibida pela Constituição e pelo CTN.

Foi o que, evidentemente, sucedeu.

Em casos semelhantes tem reiteradamente o STF declarado a inconstitucionalidade de leis comunais.

Refiro-me aos RE n.os 66 231, de 29.5.69 (*RTJ*, 51/445); 69 175, de 24.10.74 (*Ementário* 966-1); 77 181, de 4.9.74; 76 807, de 4.9.74 e 74 910, de 30.10.74, este do Município de Pedro Osório-RS.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 80 001 — RS — Rel., Ministro Thompson Flores. Rectes., Luiz Ricardo Pigatto e outros (Adv., Veroni Pigatto). Recdas., Prefeitura Municipal de Nova Palma e outra (Adv., Waldemar Kümmel).

Decisão: Conhecido e provido, nos termos do voto do relator, por decisão unânime. Ausente, casionalmente, o Ministro Aliomar Baleeiro.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.