TAXA DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS — IMPOSTO TERRITORIAL RURAL — COMPETÊNCIA DA UNIÃO

— Não é devida a taxa de conservação de estradas de rodagem, criada por lei municipal, quando incidir, na realidade, sobre a propriedade territorial rural, cuja tributação é da competência da União.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Pedro Chaves de Souza Costa e outros *versus* Prefeitura Municipal de Pedro Osório
Recurso extraordinário nº 70 237 — Relator: Sr. Ministro
ANTONIO NEDER

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de RE 70 237, do Estado do Rio Grande do Sul, em que são recorrentes Pedro Chaves de Souza Costa e outro e recorrida Prefeitura Municipal de Pedro Osório, decide o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, unanimemente, conhecer do recurso e lhe dar provimento nos termos do voto do relator, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 4 de março de 1976. — *Djaci Falcão*, Presidente. — *Antonio Neder*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator): 1. O despacho pelo qual foi admi-

tido o presente recurso extraordinário resume a controvérsia nestes termos (fls. 65-68):

"Vistos, etc.

Pedro Chaves de Souza Costa e outro, proprietários rurais no Município de Pedro Osório, impetraram mandado de segurança visando eximir-se ao pagamento da *taxa de conservação de estradas*, exigida pelo Diretor dos Serviços da Fazenda daquela comuna com base na Lei Municipal 6, de 14.10.67. Prestou informações a Prefeitura Municipal de Pedro Osório, defendendo a constitucionalidade e a legalidade da imposição tributária.

A eg. 1ª Câmara Cível Especial confirmou integralmente a decisão de primeira instância, denegatória do *mandamus*, salvo quanto à verba honorária que foi reduzida a 10% sobre o valor da causa.

Pretendem os contribuintes levar o dissídio ao Excelso Pretório, com base nos incisos *a* e *d*: o venerando aresto teria, dizem, vulnerado o art. 18, I, da Constituição e art. 77 do CTN, bem como feito caso omisso do disposto no art. 20 (leia-se 21), item III, da Lei Maior, que reserva privativamente à União competência para instituir tributo sobre a propriedade territorial rural", pois "a Taxa de Conservação de Estradas de Pedro Osório é o próprio Imposto Territorial Rural com rótulo diferente". Citam acórdãos, dando-os como divergentes (postos de lado, como curial, decisões do próprio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul) do Pretório Excelso relativo à "taxa de rodágio" instituída pelo Município de Santo Ângelo, e do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto ao não cabimento da condenação honorária em mandado de segurança.

Não parece cabível o apelo permissivo, da letra *a*.

A utilização das rodovias é, em princípio, admissível como fato gerador de taxa, revestindo-se de especificidade e divisibilidade tal como conceituadas no CTN, art. 19, II e III, e conforme exposto em ambas as instâncias. De outra parte, o imposto sobre a propriedade territorial rural é devido por todos os proprietários ou possuidores de imóveis situados fora da zona urbana do município, como base de cálculo sobre o valor fundiário (arts. 29 e 31 do CTN); a impugnada taxa será paga apenas pelos proprietários de imóveis marginais às estradas municipais ou a estas acessíveis por servidões de passagem, e a base de cálculo repousa nas previsões orçamentárias da despesa relativa às aludidas vias de comunicação (fls. 13-14). Os proprietários de glebas rurais servidas por estradas federais ou estaduais não são, por conseguinte, contribuintes da taxa. Não se configura a ilegítima superposição de tributos.

Quanto ao dissenso pretoriano, o acórdão recorrido destoa não só do decisório paradigma como da orientação atual do Sumo Pretório, segundo a qual "não são devidas honorários em mandado de segurança, quer o impetrante seja vencido, quer seja vencedor": 1ª Turma, *in R.T.J.*, 48/359, à unanimidade, em 21.10.68. Assim também os arestos do STF *in R.T.J.* 48/487 e 49/416, datados de 2.12.68 e 18.4.69, respectivamente, todos sem voto discrepante e ressalvados os entendimentos pessoais, em sentido contrário, dos Ministros Djaci Falcão, Amaral Santos, Adaucto Cardoso e Aliomar Baleeiro.

Não vemos, porém, identidade comprovada entre a situação prevista no acórdão concernente à "taxa de rodágio", julgada

inconstitucional pelo Sumo Pretório, e a situação ora submetida a julgamento — *Súmula* 291.

Nestes termos é admitido o recurso pela letra *d*".

2. As partes não razoaram o recurso, mas o MP estadual se pronunciou a respeito do seu conteúdo, e fez com o seguinte parecer (fls. 71-73):

"1. O respeitável despacho de fls. 65/68 só admitiu o apelo extremo pelo dissídio pretoriano respeitante aos honorários advocatícios em que os recorrentes se viram condenados pela aplicação do princípio da sucumbência, o que sucedeu com fundamento no art. 119, III, *d* da vigente Carta Magna.

2. Nada obstante a restrição feita pelo respeitável despacho, está hoje na *Súmula* 528 desse eg. Sumo Pretório que o recurso enseja a apreciação das demais partes autônomas da decisão, o que força ao exame da pretendida violação do art. 18, I, da Carta Magna e do art. 77 do CTN.

3. A completa análise feita pelo venerável aresto recorrido, com o acréscimo de argumentos lançados no respeitável despacho de admissão do recurso, afastam qualquer dúvida sobre a plena validade e eficácia da Taxa de Conservação de Estradas do município recorrido.

Trata-se, à evidência, de taxa, que representa contraprestação do serviço específico e divisível de conservação de estradas, potencialmente prestado aos impetrantes, pois à sua disposição.

O texto da Lei 6/67 do recorrido, que criou a taxa, de folhas 13-14, revela que o tributo só é devido pelos proprietários rurais que se beneficiarem com o Serviço de Conservação.

Não incide sobre a generalidade dos proprietários, como erradamente afirma a inicial.

Seu fato gerador é, assim, realmente o Serviço de conservação de estrada e não a propriedade rural, descabendo falar de imposto mascarado de taxa.

Ainda que hoje a equivalência entre o custo do serviço e o valor da taxa não lhe seja essencial, como bem acentua o respeitável despacho, nota-se que até isto sucede na hipótese presente, de vez que a própria lei criadora da taxa manda dividir entre os beneficiários do serviço de conservação, o custo deste, consoante estimativa orçamentária.

4. O máximo que se poderia admitir, seria que os impetrantes não se beneficiassem do serviço, o que não foi sequer alegado na inicial e, se o fosse, representaria matéria de fato controvertida, insuscetível de apreciação em ação de mandado de segurança, como também o é eventual consideração sobre o excesso de tributação.

A divisão do custo do serviço em proporção à área de terras, com redução progressiva, em nada desfigura a taxa, como bem se decidiu, já que a utilização das estradas e o decorrente benefício maior do serviço prestado está na dependência do *volume da produção transportada*, estando o volume na dependência da área plantada, em condições normais. Daí a relação com a área de terras, não havendo censura a fazer.

5. A matéria não é nova nessa eg. Suprema Corte, que já sumulou a jurisprudência a respeito, consoante a *Súmula* 348, reproduzida à fl. 49 destes autos.

Logo, o venerável aresto deu, no mínimo, razoável interpretação aos textos cons-

titucional e legal invocados, o que impede o recurso extraordinário, nos expressos termos da *Súmula* 400.

6. No tocante aos honorários advocatícios impostos pelo honorável acórdão recorrido, há orientação hoje tranqüila dessa eg. Suprema Corte, inclusive do seu Colendo Pleno, sempre no sentido de não serem devidos em ação de mandado de segurança, mesmo após o advento da Lei 4 632/65.

O recurso, admitido apenas nesta parte, merece provimento parcial, para a exclusão da verba.

Opino, assim por que esse eg. Supremo Tribunal não admita o recurso pela letra a do inciso III do art. 119 da C.B., por ser regular a taxa impugnada, e por que seja dado provimento parcial ao recurso admitido pela letra *d* do inciso III do art. 119 da C.B., para a exclusão dos honorários advocatícios."

3. A il. Procuradoria-Geral da República opinou (f. 80):

"1. *Data venia*, não parece correto o v. acórdão recorrido — f. 52. A malsinada taxa de conservação de estradas — que tem por contribuinte os proprietários rurais situados à margem das vias públicas municipais, gravados na proporção da extensão de suas propriedades carece dos elementos próprios de sua conceituação legal, conforme bem o sustenta o recurso (folha 57).

2. Na realidade, nos termos de sua regulamentação (Lei Municipal 5 172/66 (f. 13), a discutida taxa está a se confundir com o Imposto Territorial Rural, tanto grava a propriedade do prédio rústico, sem alcance a qualquer *serviço público específico e divisível*, e prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

3. Finalmente, também na parte que censura o v. acórdão, no pertinente à condenação em honorários, o recurso reclama provimento a teor da *Súmula* 512.

4. Pelo provimento do recurso."

4. É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator): 1. A questão suscitada neste recurso já foi decidida pelo STF em algumas oportunidades.

No RE 74 910, do Rio Grande do Sul, julgado neste Plenário em 30.10.74, a matéria foi abundantemente debatida.

Nesse julgamento prevaleceu o voto do nobre Ministro Oswaldo Trigueiro, do qual destaco este fundamento essencial:

"*Data venia*, penso que o presente caso, em seu aspecto fundamental, não difere dos referentes a igual tributo dos Municípios paulistas de Olímpia (RE 77 181) e Pontes Gestal (RE 76 807).

A taxa discutida, nestes autos, tem o mesmo caráter de generalidade do imposto Territorial Rural, pois alcança todos os proprietários que, direta ou indiretamente, se beneficiarem com os serviços de conservação prestados ou postos à sua disposição, sejam elas marginais às estradas, ou apenas acessíveis a estas em virtudes de servidão ou passagem forçada.

Depois, ela é cobrada com base no custo do serviço estimado no Orçamento, dividido proporcionalmente pelo número de hectares.

Ocorre, assim, o mesmo defeito que invalidou as leis paulistas: o contribuinte é taxado em função da área e do valor de

sua propriedade, traduzidos pelo número de hectares.

Trata-se, evidentemente, de um novo imposto territorial, toscamente disfarçado, o qual é vedado pela Constituição e pelo CTN, segundo entendimento aqui reiterado ainda hoje.

Pelo exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento."

No mesmo dia 30.10.74 este Plenário terminou o julgamento do RE 74 476, também do Rio Grande do Sul, no qual prevaleceu este voto do nobre Ministro Eloy da Rocha, que o relatou:

"*O Sr. Ministro Eloy da Rocha* (Presidente e Relator): Conheço do recurso e lhe dou provimento, para restabelecer a sentença de primeira instância, tendo em consideração a regra do art. 77, parágrafo único, do CTN e o art. 19, § 2º, da CF de 1967, a que corresponde, atualmente, o art. 18, § 2º, da EC 1, de 17 de outubro de 1969.

A impugnada taxa incide, na realidade, sobre a propriedade territorial rural, cuja tributação é da competência da União Federal, art. 22, III, da CF de 1967, reproduzido no art. 21, III, da EC 1, de 17 de outubro de 1969.

Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, em reunião plenária, em recursos análogos, procedentes dos Municípios de Pontes Gestal, de Olímpia e de Valparaíso, no Estado de São Paulo — RE 76 807 e RE 77 181, julgados a 4.9.74, e RE.... 69 175, que acaba de ser julgado na sessão de hoje. A mesma orientação fôra adotada no RE 66 231, de 29.5.69 (*R.T.J.*, 51/445-447)."

No primeiro de tais julgamentos votei com o nobre Ministro Oswaldo Trigueiro e no segundo votei com o nobre Ministro Eloy da Rocha.

Noutros casos em que o assunto foi questionado segui a mesma orientação, que é, aliás, a prevalecente nesta Corte, como se vê destes outros precedentes: RE 78 588, de 5.11.74, RE 78 701, de 13.12.74, RE 78 957, de 9.4.75, RE 80 001, de 16.4.75, RE 81 145, de 28 de agosto de 1975.

Reportando-me aos fundamentos de uma e outra, conheço do recurso e lhe dou provimento para conceder a segurança.

VOTO

(Matéria Constitucional)

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Presidente): Voto de acordo com o eminente Relator, conhecendo do recurso e lhe dando provimento, para conceder a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE 70 237 — RS — Rel., Ministro Antonio Neder. Rectes., Pedro Chaves de Souza Costa e outros (Advs., Bolívar Corrêa da Cunha e José Carlos Pereira de Almeida). Recda., Prefeitura Municipal de Pedro Osório (Adv., Pedro Moraes Feijó).

Decisão: Conhecido e provido, nos termos do voto do Relator. Decisão unânime. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu e Moreira Alves. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Cunha Peixoto, Cordeiro Guerra e Xavier de Albuquerque. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.