

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Interpretação das Leis Tributárias Municipais

A. DELORENZO NETO

PARECER

CONSULTA-NOS a Procuradoria da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo:

É possível o congelamento dos Impostos Municipais nos termos da Lei n.º 581, de 30 de agosto de 1957? Como deve ser aplicada essa lei?

Em resposta à consulta façamos uma análise do texto da Lei n.º 581, de 30 de agosto de 1957, considerando-o em face da doutrina e dos fins da administração.

I

Devem ser examinados, como principais, ao interesse da administração, os artigos 1.º e 4.º, respectivamente, que passamos a transcrever:

“Art. 1.º Ficam congelados os impostos municipais e a taxa de conservação de Estradas de Rodagem até 31 de dezembro de 1959, nas condições estipuladas por esta lei.

§ 1.º O Imposto de Indústrias e Profissões e de Licença somente serão aumentados caso haja comprovada elevação da parte “fixa” e do “capital”, respectivamente nos termos do art. 60 e do art. 79 e parágrafo, da Lei n.º 51, de 28 de dezembro de 1948.

§ 2.º O Imposto Predial Urbano somente será aumentado caso haja elevação do aluguel de prédio locado ou alienação, à vista da prova de transcrição”.

.....
Art. 4.º O congelamento determinado nesta lei retroage nos seus efeitos a 1.º de janeiro do corrente ano, compensando a Prefeitura nos novos lançamentos, o que tenha recebido a mais.”

Preliminarmente devemos perquirir o sentido do termo “congelamento”, essencial à inteligência do texto que, aliás, se apresenta pouco explícito. O *Dicionário de Tecnologia Jurídica* (1) de PEDRO NUNES consigna o verbete “congelamento”, dando-lhe esta definição: “diz-se do estado de uma dívida

(1) PEDRO NUNES, *O Dicionário de Tecnologia Jurídica*, 2ª ed., Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1952, págs. 230-231.

que, durante determinado espaço de tempo, não pode ser cobrada do devedor nem recebida pelo credor. No comércio internacional o fato ocorre frequentemente, por dificuldade em obter cambiais". Ao adjetivo correspondente — "congelado", empresta êste significado: "situação do crédito que, temporariamente, não pode ser transferido para o exterior, em virtude de proibição do govêrno, ou que por qualquer outro motivo se acha retido ou detido". Pois bem, desde logo se depreende que ambos os termos pertencem ao domínio da economia política, e não são próprios à terminologia jurídica. Os dois artigos citados, empregando-os impròpriamente, carecem de sentido lógico, o que impossibilita a explicação clara da lei.

Por via indireta, poder-se-á talvez alcançar a intenção do legislador. Isto é, o objetivo da lei em exame poderá ser deduzido através de interpretação dos dois parágrafos do art. 1.º, que fazem referência expressa à legislação vigente, disciplinadora da matéria. Nestas condições o que se nos afigura incontestável é o desejo de ser estabelecido um prazo, dentro do qual é vedada a elevação dos impostos municipais e da taxa de conservação de estradas de rodagem, prazo êsse cujo termo se dará em 1959.

Em que ponto repercute a determinação do art. 1.º? Na elevação das tarifas de incidência, ou no reajustamento periódico dos valores tributáveis? Certamente, sob a designação imprópria e inadequada de "congelamento", quis o legislador referir-se à proibição da elevação do "quantum" da incidência dos tributos mencionados até 1959, nas condições estabelecidas em seus respectivos parágrafos 1.º e 2.º, invocando expressamente os critérios consagrados pela Lei n.º 51, de 28 de dezembro de 1948. De forma alguma, se poderá admitir interpretação diversa, porquanto, o reajustamento periódico dos valores tributáveis, como, por exemplo, a reavaliação de imóveis para efeito de lançamentos, representa um critério de técnica administrativa, utilizável "ad libitum" do executivo municipal, dentro do poder de império que lhe é próprio. A lei não se referiu expressamente a esta restrição, e mesmo se o fizesse, teria incorrido em inconstitucionalidade. Pois, tanto a Constituição Estadual como a Lei Orgânica dos Municípios, não apresentam nenhuma cláusula negatória ou restritiva da competência do Município, em matéria de reajustamento periódico de valores tributáveis, como ocorre no Estado de Minas Gerais, cuja Constituição estabelece no seu Art. 169: *Nenhum impôsto, Estadual ou Municipal, poderá ser elevado direta ou indiretamente, além de vinte por cento de seu valor, ao tempo de aumento.* A Lei de Organização Municipal repete essa norma constitucional em seu artigo 98. Porém, ambas as restrições formalmente certas porque consignadas nos dois textos como matérias de direito expresso, padecem de êrro substancial, atentatórias que são de autonomia administrativa do Município. Ao serem examinados vários dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo pelo Supremo Tribunal Federal, (2) fixou-se em Acórdão, com clareza, essa orientação, sobretudo em face da estranha tendência dos Estados de limitarem a expansão da receita dos municípios.

No Estado de São Paulo, a Constituição e a Lei Orgânica dos Municípios não apresentando expressamente restrição alguma à elevação de tributos —

(2) Supremo Tribunal Federal, *Arquivo Judiciário*, p. 123.

já de si inconstitucional — seguiu a melhor orientação, isto é, deixar o assunto à discrição da administração municipal, capacitada para resolvê-lo inspirada em princípios de justiça e equidade, observadas as circunstâncias, e principalmente, as necessidades administrativas em face da conjuntura econômica.

II

A aplicabilidade da Lei n.º 581 está definitivamente comprometida não só pela sua manifesta inconstitucionalidade, como também pela norma do art. 4.º, que a torna absolutamente ininteligível. Isto porque não se poderá admitir a compensação de tributos: o que é possível, normalmente, é a sua restituição, que ocorre em virtude de pagamento em duplicata, isenção legal, engano aritmético, aplicação excessiva em face da lei ou sentença anulatória. Se “ad absurdum” entendêssemos materialmente exequível êsse “congelamento”, com efeito retroativo, ainda assim haveríamos de refutá-lo por representar atentado aos princípios constitucionais que regem o orçamento, ou seja, através da dissimulação dessa via indireta, o orçamento municipal seria atingido em seu atributo específico de *atualidade*. Ora, no regime de 1946, o tributo deve obedecer originariamente ao disposto no art. 141, § 34, da Constituição, que conforme comenta o prof. ALIOMAR BALEEIRO (3) “logrou formulação clara, positiva e extensiva a Estados e Municípios”:

“Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra”. A Constituição do Estado de São Paulo adotou igual princípio ao estabelecer no art. 63, idênticas garantias em relação aos Impostos. Veja-se, pois, a inconseqüência do art. 4.º da Lei n.º 581: “congelar”, ou reter tributos já cobrados legalmente no exercício em curso, perturbando o planejamento orçamentário: Conceber-se tal medida, seria sancionar o próprio desequilíbrio da organização administrativa, que tem na imutabilidade anual da lei de meios a garantia suprema, para atender às necessidades do bem comum. A natureza jurídica do Orçamento, e as exigências da administração, pelo contrário, nos configuram o princípio da irretroatividade: o efeito retroativo invocado é impróprio à espécie. Sobre ser inconstitucional êsse texto, indefinido quanto ao objeto que pretende regular, é antes um instrumento de direito incerto, ineficaz e inoperante, portanto, por todos os motivos inconveniente ao interesse público.

III

O esforço crítico com que se procurou o sentido da lei conduz à conclusão de que não poderá ser utilizada, absolutamente inexecutável. E, ainda poderemos lembrar que essa lei atentando contra os lançamentos regularmente feitos, atenta, em conclusão, contra o princípio da *coisa julgada administrativa*. Ora, *lançamento*, uma vez realizado, transforma-se num ato administrativo que

(3) ALIOMAR BALEEIRO, *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, Rio, 1951, págs. 12-13.

“causa estado”, isto é, um ato administrativo que já tenha sido objeto dos recursos hierárquicos, ou tenha esgotado a discussão por via administrativa. (4) Os *lançamentos* determinados pelo Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo, no exercício de 1957, revestidos de formalidades legais precisas, tornaram-se por isso mesmo atos firmes e definitivos, geradores de um *crédito* fiscal para a administração.

Nestas condições, recomendamos ao Exmo. Sr. Prefeito — apesar de promulgada a Lei pela Câmara Municipal — o reenvio de seu texto aos Ilustres Vereadores acompanhado de *Memorial*, convidando-os a novo exame da mesma, a fim de ser revogada pelas razões que vimos de expor, fundadas nos superiores interesses do Município e nos princípios constitucionais.

Atendido o Memorial, o Legislativo dará testemunho de que suas prerrogativas de imparcialidade e independência, jamais impedirão sua íntima cooperação com o Executivo, órgãos de um só governo municipal, e ambos destinados ao nobre exercício da mesma função criadora.

ANEXO

Em anexo se publica o texto completo da Lei n.º 581.

LEI N.º 581, DE 30 DE AGOSTO DE 1957

Dispõe sobre o congelamento de tributos municipais, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, decreta:

Art. 1.º Ficam congelados os impostos municipais e a Taxa de Conservação de Estradas de Rodagem até 31 de dezembro de 1959, nas condições estipuladas por esta lei.

§ 1.º O Imposto de Indústrias e Profissões e de Licença somente serão aumentados caso haja comprovada elevação da parte “fixa” e do “capital”, respectivamente nos termos do art. 60 e do art. 79 e parágrafos, da Lei n.º 51, de 28 de dezembro de 1948.

§ 2.º O Imposto Predial Urbano somente será aumentado caso haja elevação do aluguel de prédio locado ou alienação à vista da prova de transcrição.

Art. 2.º Os contribuintes lançados pela primeira vez no período deste congelamento, o serão na mesma base da de outros contribuintes, obedecidas as disposições legais e ao critério adotado pela Prefeitura.

Parágrafo único. Considerar-se-á contribuinte lançado pela primeira vez aquele que reiniciar ou alterar suas atividades comerciais ou industriais.

(4) JUAN FRANCISCO LINARES — *Cosa Julgada Administrativa en la Jurisprudência de la Corte Supremo de la Nación*, Buenos Aires, 1946, págs. 23-25.

Art. 3.º Estão excluídos dos benefícios do congelamento os contribuintes que:

a) estiverem em débito com a Prefeitura e não providenciarem o pagamento ou acôrdo amigável, dentro do prazo de 60 dias a partir da publicação desta lei; e

b) não recolherem, a partir do exercício de 1958, seus impostos de renda, neste Município, embora aqui tenham suas atividades comerciais ou industriais.

Art. 4.º O congelamento determinado nesta lei retroage nos seus efeitos a 1.º de janeiro do corrente ano, compensando a Prefeitura nos novos lançamentos o que tenha recebido a mais.

Art. 5.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

S. Bernardo do Campo, em 30 de agosto de 1957.