

Mas, no caso, a quem viria prejudicar a situação?

Afirma-se, sem receio de contestação, à coletividade. Neste caso, a culpa dos órgãos da Municipalidade acarretaria um prejuízo imperecível à coletividade, se em mandado de segurança o Poder Judiciário em última instância deferir o pedido.

Ao nosso ver, não se trata de um direito líquido e certo, uma vez que para construir a impetrante estava obrigada a se subordinar aos regulamentos da administração pública.

E, para concluir, citamos a lição de Alcides Greca, em "Derecho y Ciencia de la Administración Municipal", 2.^a edição, Tomo I, pág. 127:

"Los municipios las imponen al estudiar los planos que presentan los propietarios antes de iniciar una construcción. Estos planos pueden ser rechazados quando falta alguno de estos requisitos, y aun después de construida la obra, podrá ser causa de su demolición e reforma la violación de las ordenanzas municipales sobre construcción.

... No importando las restricciones una limitación al gozo y uso de la propiedad, ni una disminución de su valor, no corresponde indemnización alguna. Los particulares están obligados, por consiguiente, a aceptar las restricciones que, en virtud de sus fines sociales, funciones de policía y organización de los servicios públicos, les impongan las autoridades administrativas".

O ilustre municipalista argentino faz uma remissão, a essa altura de suas considerações, a uma passagem da doutrinação de Bielsa, em sua obra "Restricciones y Servitumbres Administrativas" (Buenos Aires, 1923) pág. 55, a qual vem a propósito transcrevê-la:

"Importa notar que los tribunales, sin negar — claro está — el poder de la Administración pública para imponer restricciones, han obligado algunas veces a ésta a indemnizar el daño causado por câmbio de nivel en las calzadas, pero no por consideraciones de equidad sino por atribuir a la Administración pública una culpa consistente en señalar a los propietarios un nivel para la edificación y luego imponerle otro, alegando que lo primero lo dió por error. Se trata, con todo, de decisiones aisladas".

Não havendo possibilidades de manter as indicações erradas pela simples circunstância de as haver fornecido oficialmente em primeiro lugar, deve prevalecer o embargo até solução definitiva da Municipalidade quanto ao gabarito.

Sala das Sessões da 1.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia, 16 de novembro de 1954.

Clovis Leone, Presidente.

Alvaro Clemente, Relator.

Ewaldo Luz.

Antonio de Oliveira Martins.

IV — JUIZADOS DE DIREITO

JUIZADO DA COMARCA DE ARARAQUARA

(Estado de São Paulo)

Vistos:

I — Os autores, Dr. Vicente Micelli, Dr. Renato Guimarães Bastos, Victorino Gonzalez y Gonzalez, Irmãos Stella e Irmãos Jorge Abib Rached, ajuizaram a presente ação ordinária contra a Prefeitura Municipal de Araraquara alegando, em suma, e na sua parte útil: — que são proprietários de terrenos situados na área urbana de Araraquara, os quais pagavam, de acôrdo com a tabela n.º 7, expedida de conformidade com o art. 69, da Lei Municipal n.º 176, de 1936, o tributo de Cr\$ 14,00 por metro de frente, quando não edificados, mas fechados, e Cr\$ 30,00 quando não edificados e em aberto; que o mesmo tributo, pela Lei n.º 150, de 1951, foi elevado respectivamente para Cr\$ 140,00 e Cr\$ 300,00; que, entretanto, a própria Câmara Municipal, verificando a exorbitância da majoração pela Lei n.º 181, do mesmo ano, estabeleceu uma redução de 80% para o exercício de 1952, de 60% para o de 1953, de 40% para o de 1954, e de 20% para o de 1955; que, logo mais, a referida lei foi revogada pela de n.º 261, de 13 de março de 1953, que impôs nova majoração ao aludido imposto territorial urbano, fixando-o em Cr\$ 400,00 e Cr\$ 600,00 por metro de frente, dos terrenos nas condições supra mencionadas; que a exigência de tributos tão elevados importa em verdadeiro confisco dos imóveis, os quais em dois ou três exercícios terão o seu valor absorvido pelo imposto cobrado; que, nessas condições, o tributo em aprêço se erige em imposto proibitivo e fere o estatuído nos §§ 2.º e 16.º do art. 141 da Constituição Federal, além de violar o 524 do Código Civil que assegura o livre uso e gozo da propriedade; que, em última análise, tal imposto mascara uma desapropriação sem a justa indenização da coisa expropriada, o que é inconstitucional; que, por isso, querem ver decretada a invalidade da Lei Municipal n.º 261, pelo reconhecimento judicial da inconstitucionalidade e ilegalidade de

NOTA — Esta decisão foi confirmada unânimemente pela 2.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, relator o Des. Eryx de Castro, presidente o Des. Marcelino Gonzaga e vogais os Des. Lafayette Sales e Percival de Oliveira. Apelação cível n.º 69.883, julgada em 23 de novembro de 1954.

seu conteúdo, ficando a Municipalidade de Araraquara condenada nas custas e honorários de advogado.

Regularmente citada, a Prefeitura-ré contestou a pretensão dos autores, alegando, preliminarmente, a incompetência do Poder Judiciário para a decretação de nulidade de leis, e argumentando que os postulantes não se referiram à inconstitucionalidade dos diplomas legais que desejam ver invalidados judicialmente, pelo que requereu a absolvição da instância.

No mérito, alegou que a lei vigente de imposto territorial urbano impugnada é inteiramente constitucional e legal, não ferindo, de modo algum, o direito de propriedade e estando de acôrdo com as condições econômicas da atualidade; que, além do mais, a existência de terrenos não edificados no centro da cidade é prejudicial ao progresso urbano, e que os impostos anteriormente cobrados eram insignificantes em relação à valorização imobiliária decorrente do esforço coletivo, o que justifica a majoração do tributo; que a Prefeitura-ré agiu de acôrdo com a sua ampla faculdade tributária, e visou o bem comum ao tributar os terrenos baldios do centro da cidade, compelindo seus proprietários a edificá-los; que, por êstes fundamentos pede a improcedência da ação, se não fôr acolhida a preliminar com a conseqüente absolvição da instância, e condenados os autores, em qualquer dos casos, nas custas.

As partes ofereceram documentos com a inicial (fls. 9/25) e com a contestação (fls. 37/99), sôbre os quais se manifestaram recíproca e oportunamente.

No saneador ficou rejeitada a preliminar argüida pela contestante, sendo ordenado o prosseguimento da ação (fls. 103). Realizada a audiência de instrução e julgamento, as partes dispensaram a produção de provas, ferindo-se os debates. Nessa oportunidade, os autores, por seu ilustrado advogado, após um bosquejo histórico sôbre a origem e evolução do imposto territorial urbano, aduziram considerações tendentes a demonstrar que a majoração do tributo em causa é extorsiva e desigual entre os contribuintes, o que evidencia a inconstitucionalidade da lei municipal que a instituiu. A Prefeitura-ré, por seu nobre procurador, contrabatendo a pretensão dos autores, sustenta a constitucionalidade e legalidade da elevação impugnada, e insiste em que tal majoração visou compelir os proprietários de terrenos baldios do centro da cidade a edificar suas áreas, e que, assim sendo o imposto atende a finalidades sociais lícitas, sem ferir preceitos constitucionais ou o direito individual dos postulantes.

II — Decido:

A preliminar de incompetência do Judiciário para conhecer e decidir da constitucionalidade ou não da lei municipal impugnada é, a tôda evidência, inacolhível. Os autores não estão pedindo a invalidade da lei em tese, mas sim, o exame da indigitada lei, em face da sua aplicação que reputam lesiva de seus direitos individuais. Em casos tais, é manifesta a competência do Poder Judiciário para examinar o diploma legal invocado, dizendo da sua validade ou invalidade. Isto porque é da própria Constituição, que nenhuma lesão de direito individual pode ser excluída da apreciação da justiça comum (Const. Fed., art. 141, § 4.º). O pronunciamento judicial, portanto, não é contra a

lei em tese, “mas contra um ato, atual ou iminente, que nela se baseia” e que não pode refugir da apreciação do Poder Judiciário (Cfr. LUCIO BITTENCOURT, O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis, ed. 1949, pág. 111 e segs.).

No mérito, falece razão aos autores.

Não há dúvida de que o imposto territorial urbano no município de Araraquara foi centuplicado pela Lei 261, de 13 de março de 1953, em relação ao cobrado na vigência de leis anteriores, já revogadas. Mas nem por isso padece de inconstitucionalidade ou ilegalidade. A capacidade impositiva dos municípios é ampla no que se refere aos tributos de sua competência (Const. Fed., art. 28, n. II, “a”), e dentre êstes se inclui o territorial urbano (Const. Fed., art. 29, n.º I), ora impugnado.

Se é exato que constituições e leis anteriores limitaram, em tempos idos, a majoração de tributos municipais, não é menos exato que a legislação atual nada contém a respeito, decorrendo daí a mais ampla faculdade de os municípios estabelecerem as próprias lindes da sua tributação. Por igual, se a Constituição Federal vigente outorgou às comunas brasileiras a administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse, e especialmente à decretação e arrecadação de seus tributos, não se compreende que outro Poder, estranho aos órgãos da administração municipal, possa interferir na fixação de seus tributos, por coarctar a faculdade impositiva da municipalidade.

Nesse campo, o poder municipal atua com discricionariedade, tendo por amplitude as exigências do interêsse público, e por limites, os direitos individuais relativamente considerados.

Desde que a administração se atenha na área de ação que lhe é reservada, sem violar direitos subjetivos do cidadão ou da própria sociedade, embora crie ônus ou gravames para uns e outros, seus atos são inatacáveis administrativamente ou judicialmente. Tal o que ocorre nestes autos.

A indigitada Lei Municipal 261, efetivamente majorou o imposto territorial urbano, de terrenos baldios, do primeiro perímetro, de Araraquara, de ... Cr\$ 140,00 para Cr\$ 400,00 e de Cr\$ 300,00 para Cr\$ 600,00 por metro de frente, respectivamente para as áreas fechadas e em aberto (Cfr. Lei 150, de 16-11-1951 combinada com a Lei 261, de 13-3-1953 (fls. 13)).

Tal majoração, entretanto, nada contém de inconstitucional ou de ilegal, nem assume o caráter confiscatório que lhe inculcam os autores. Não há, na nossa legislação constitucional ou ordinária, qualquer dispositivo que vede frontalmente o imposto proibitivo. A doutrina é que, com apoio na disposição programática do art. 20 da nossa Lei Magna, assemelhada ao preceito genérico do art. I, da Secção VIII da Constituição Norte Americana, tem conceituado o tributo confiscatório como o que “absorvesse todo o valor do patrimônio, destruísse a empresa, ou paralisasse a atividade lícita” (Cfr. ALIOMAR BALBEIRO, Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, ed. 1951, pág. 161). “Mas, esclarece ALIOMAR BALBEIRO, não ofendem à Constituição impostos que, em “função extra-fiscal, são instituídos com propósito de compelir ou afastar o indivíduo de certos atos ou atitudes. Nesse caso, o caráter destrutivo e agressivo é inerente a essa tributação admitida por tribunais americanos e argentinos, e da qual há exemplos no direito fiscal

brasileiro quando visa o protecionismo à indústria, o incentivo à natalidade, o combate ao ausentismo, ao latifúndio, etc". (Obr. cit., pág. 162).

A utilização do imposto evoluiu de simples meio de arrecadação de rendas para as despesas públicas, ao de consecução de fins político-sociais, através de funções extra-fiscais, como acentuam os mais modernos publicistas pátrios e estrangeiros (Cfr. RUBENS GOMES DE SOUZA, Estudos de Direito Tributário, ed. 1950, pág. 83 e segs. — TEOTONIO MONTEIRO DE BARROS, As taxas e seus principais problemas teóricos, 1941, pág. 61 e segs. — ALBERTO DEODATO, As funções extra-fiscais do imposto, 1949, pág. 96 e segs. — SELIGMAN, Essai sur l'impôt, 1914 — GRIZZOTTI, Principii di Politica, Diritto e Scienza delle Finanze, 1929, pág. 139 e segs. — GIANNINI, Il rapporto giuridico d'imposta, 1937, pág. 7 e segs.).

Hoje em dia o imposto é mui freqüentemente utilizado como *poder de polícia*, "ou seja com vistas à regulamentação ou à supressão indireta de atividades reputadas nocivas ou perigosas" (RUBENS GOMES DE SOUSA, Obr. cit., pág. 84), e até mesmo o direito norte-americano "tão cioso das liberdades individuais, reconhece ao impôsto essa função reguladora de assuntos cuja provisão esteja na alçada do legislador" (J. H. MEIRELLES TEIXEIRA, Estudos de Direito Administrativo, 1949, I/304), o que também ocorre na Itália, consoante o testemunho de GIANNINI, de que "si cerchi di limitare, col mezzo di una elevata tassazione, alcune manifestazioni della vita economica o sociale ritenute dannosa alla collettività. Reciprocamente, l'esonero dall'imposta serve, fra l'altro, a favorire determinate attività considerate socialmente vantaggiose" (Obr. cit., pág. 7).

Por outras palavras, é o que ensina WILLOUGHBY, neste passo: "The primary purpose of taxes is to obtain revenue for the State. Taxes may, however, be levied for regulatory purposes. When thus employed the constitutional right to levy them is derived from the constitutional authority of the legislature which authorizes the tax to regulate the matter in question" (The Constitutional Law of the United States, 1929, I/669). Dessa lição se depreende que o tributo tanto pode emanar do "tax power" como do "police power", conforme sua destinação meramente fiscal, ou tipicamente extra-fiscal.

No caso em tela, a Lei Municipal 261 (fls. 13) estabeleceu uma gradação decrescente de impostos, sob terrenos baldios, do centro para a periferia da cidade de Araraquara — variando de Cr\$ 600,00 a Cr\$ 300,00, do 7.º ao 4.º perímetro urbano — o que está a evidenciar, em concordância com o alegado pela ré, que a tributação teve em mira fins extra-fiscais de elevado cunho social, quais sejam os de evitar o espraiamento da cidade, com terrenos não edificadas na zona central. Lícito e legal, portanto, o objetivo visado pela majoração do impôsto em causa. E no exercício do seu direito de tributar o município não abusou da discricionariedade que lhe é conferida em tal matéria, uma vez que personalizou os impostos e os graduou conforme a presumida capacidade econômica dos contribuintes (Const. Fed., art. 202), dada a notória diversidade de valores entre terrenos centrais e terrenos de arrabalde. Desde que a Municipalidade não infringiu disposições constitucionais ou legais, nem converteu a discricção em arbítrio, descabe ao Judiciário in-

dagar da justiça ou injustiça da medida adotada, ou da conveniência ou inconveniência da sua adoção (Cfr. BARTOLOME FIORINI, La discrecionalidad en la Administración Pública, B. Aires, 1948, pág. 11 e segs.). Em matéria administrativa o contrôlo jurisdiccional se restringe ao exame da legalidade do ato, ou da formação da lei, não sendo permitido ao Juiz adentrar na apreciação da oportunidade do ato praticado ou da lei promulgada.

Por mais que examine o tributo impugnado pelos autores, nas bases em que está sendo cobrado pela ré, não vejo em que ponto fere o direito de propriedade, ou contravenha o preceito constitucional do § 16 do art. 141, ou do art. 524, do Código Civil, ambos invocados na inicial. Um e outro asseguram o livre gozo e disponibilidade dos bens individuais, e a cobrança do impôsto impugnado não impede, de modo algum, a fruição e disponibilidade dos terrenos tributados. Dizer-se, por outro lado, que tal impôsto se traduz num confisco ou numa expropriação, não corresponde à realidade. O tributo está sendo cobrado sobre o metro linear de frente, e não é de molde a absorver em tempo o valor total do imóvel. A relação de valores apresentada pela ré a fls. 33, e não contestada pelos autores, demonstra que os terrenos estão constante valorização, o que afasta a possibilidade de o impôsto superar o preço.

Os demais argumentos dos autores, conquanto brilhantemente aduzidos pelo nobre signatário da inicial e do memorial, não infirmam o direito da municipalidade, bem sustentado por seu procurador. Os de ordem política, não podem influir na decisão, nem mesmo ser conhecidos pelo julgador, por impertinentes à matéria controvertida.

Inaplicável também à espécie são os acordãos invocados pelos demandantes. Os do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, por versarem hipótese diversa da destes autos, e o do Excelso Pretório (Rev. Tribs. 199/607) por se referir a tributos do Estado de Minas Gerais, regidos por legislação diversa da nossa.

III — Pelos fundamentos expostos:

Julgo improcedente a presente ação, para absolver a Prefeitura de Araraquara do pedido na inicial, e condenar os autores nas custas, ficando mantida a validade da lei municipal impugnada nesta demanda.

Araraquara, 28 de junho de 1954.

Hely Lopes Meirelles

Juiz de Direito de São Carlos, em substituição na comarca de Araraquara.