RESTRIÇÕES À AUTONOMIA MUNICIPAL

VÍTOR NUNES LEAL

SUMÁRIO: (continuação) *III*. EXAME DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS. *A*) Órgãos estaduais de fiscalização financeira. 16 — *Análise de uma objeção.* 17 — *Transferência da matéria à lei ordinária.* 18 — *Fiscalização financeira, em regra, pelas câmaras municipais.* 19 — *Colaboração e revisão de outros órgãos. B*) Contrôle de conveniência 20 — *Ofensa à Constituição.* 21 — *Numerosos exemplos.* 22 — *Situações admissíveis. C*) Contrôle de legalidade. 23 — *Prerrogativa inviolável do judiciário.* 24 — *Legalidade da gestão financeira.* 25 — *Contrôle dos demais atos e leis municipais.* 26 — *Disposições impugnadas nas Constituições dos Estados. D*) Limitação da receita municipal. 27 — *Manifestação do Supremo Tribunal.* 28 — *Restrições à majoração de impostos.* 29 — *Limite máximo para as multas.* 30 — *Isenções tributárias.* 31 — *Perdão de dívidas.* 32 — *Outras limitações da receita municipal. E*) Despesas obrigatórias. 33 — *Violação da autonomia municipal.* 34 — *Criação ou aumento de encargos.* 35 — *Prévia destinação de receita.* 36 — *Aplicação de renda nos distritos.* 37 — *Outros encargos inadmissíveis.* 38 — *Os arts.* 15, § 4.º, 20 *e* 21 *da Const. federal.* 39 — *Aplicação de dotações municipais pelo Estado.* (Continua)

II. EXAME DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

A) Órgãos estaduais de fiscalização financeira

16. Entende o Prof. Odilon C. Andrade que a competência concedida aos Estados, pelo art. 22 da Constituição federal, não comporta que se atribua a órgãos estaduais a *fiscalização* da administração financeira dos municípios: "... admitir — observa — que o Estado pode, por órgão seu, controlar as finanças do município é admitir, sobreposto a êle, um poder estranho que precisamente lhe tira a parte mais preciosa de sua liberdade de ação". O argumento de que essa fiscalização está adstrita ao exame de legalidade não lhe

parece procedente, porque "levaria a admitir a fiscalização, pela União, das contas do Estado". [1]

Com o devido aprêço ao ilustre jurista, não vemos paralelo, do ponto de vista constitucional, entre a fiscalização da gestão financeira dos municípios por órgãos estaduais e a da gestão financeira dos Estados por órgãos federais. No plano político há, sem dúvida, analogia, embora com sensíveis diferenças. Não pode, porém, a União arrogar-se o direito de fiscalizar as contas dos Estados, porque êsse poder lhe foi expressamente negado pelo art. 22 da Constituição federal. [2] E êsse dispositivo, ao mesmo tempo em que barra qualquer pretensão federal a fiscalizar as finanças estaduais, expressamente autoriza o constituinte estadual a regular a fiscalização da administração financeira dos municípios, especialmente da execução de seus orçamentos. A redação do texto é tão clara que não enseja dúvida razoável, e não é possível interpretar os poderes dos Estados e dos municípios como se o art. 22 não figurasse na Constituição federal. Quanto ao âmbito do contrôle permitido a órgãos estaduais, ainda teremos ocasião de expender outras considerações.

17. Manda, porém, o cit. art. 22 que a gestão financeira dos municípios seja fiscalizada "pela forma que fôr estabelecida *nas Constituições estaduais*". Cabe indagar, portanto, se é permitido ao constituinte estadual transferir essa regulação ao legislador ordinário. "A fiscalização da administração financeira do Estado e de seus municípios será processada de acôrdo com o definido em lei ordinária" — diz a Constituição do Amazonas, em seu art. 100. De modo análogo procederam as do Espírito Santo e de Goiás, que passaram a matéria, respectivamente, para o Código de Contabilidade Pública do Estado (art. 68) e para a Lei Orgânica dos municípios (art. 19), sem prejuízo de algumas normas expressas no próprio texto constitucional.

Não temos dúvida em admitir a validade de tais transferências, porque o legislador constituinte é livre de selecionar as matérias que devem figurar no corpo da constituição. A redação do art. 22 da Constituição federal não induz a convicção de que essa faculdade tenha sido vedada, no ponto que nos ocupa, nem se pode ver na situação descrita uma delegação de poder, interditada pelo art. 36, § 2.º, que só impede transferência de atribuições entre os *poderes* do Estado, isto é, entre o legislativo, o executivo e o judiciário.

18. Quase tôdas as constituições estaduais atribuíram o julgamento das contas dos prefeitos às próprias câmaras municipais: Alagoas (art. 96, VII), Bahia (art. 90, VI) Ceará (art. 102, IV) Espírito Santo (art. 68, parágrafo único), Goiás (art. 102, XII),

1 Odilon C. Andrade. "A Constituição do Estado e a Autonomia Municipal". na *Revista da Faculdade de Direito*, de M. Gerais, out. 1949, p. 121 ss. (§§ 20 a 24).

2 Pode a União intervir no Estado, isso sim, se êle violar o princípio da prestação de contas. Exige-se, além disso, pronunciamento prévio do Supremo Tribunal (C.F., art. 7.º, VII, *f*).

Maranhão (art. 100, III), Mato Grosso (art. 92, VIII), Minas Gerais (art. 89, V), Paraíba (art. 7.º), Pernambuco (art. 124, II), Piauí (art. 118, n. 3), Rio Grande do Norte (art. 82, II), Rio Grande do Sul (art. 154, X), Rio de Janeiro (art. 95, n. 9), Santa Catarina (art. 115, § 1.º), Sergipe (art. 102, *i*).

Algumas não se referem sòmente ao julgamento das contas do prefeito, mas expressamente atribuem às câmaras municipais fiscalizar a administração financeira e a execução do orçamento: Alagoas (art. 96, XII), Ceará (art. 102, VI), Piauí (art. 118, n. 9), Santa Catarina (art. 103). A do Rio Grande do Norte não fala de fiscalização, mas da "administração financeira e execução do orçamento" (art. 82, II). As do Paraná e de São Paulo são omissas, e a do Amazonas remete, como já vimos inicialmente, à lei ordinária (art. 100).

Pela Constituição do Pará, entretanto, as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, "inclusive prefeitos do interior", são julgadas pelo Tribunal de Contas (art. 35, II). Assim também procedeu o Estado do Rio, mas sòmente em caráter provisório, no período anterior à instalação das câmaras municipais (art. 12 D. T.).

19. Na tarefa fiscalizadora, por vêzes, outro órgão colabora com a câmara, ou tem poderes para rever suas deliberações. Anotamos, a êste respeito, os seguintes exemplos: ao prestar contas à Câmara, o prefeito deverá submetê-las, "ao mesmo passo, à Comissão Legislativa", órgão de fiscalização da gestão financeira do Estado (Mato Grosso, arts. 97, IV, e 25); o órgão técnico de assistência aos municípios *colabora* com as câmaras municipais na administração financeira e execução orçamentária (R. G. do Norte, art. 82, II); dos atos e decisões da câmara municipal e do prefeito sôbre a administração financeira do município cabe recurso de qualquer interessado para o Tribunal de Contas (Goiás, art. 32, VI);[3] o prefeito e qualquer vereador pode recorrer de atos e decisões municipais referentes à administração financeira do município para o Tribunal de Contas (M. Gerais, art. 41, V);[4] do julgamento das contas do prefeito, pode êste ou qualquer vereador recorrer para a Assembléia Legislativa, que, no assunto, delibera sem sanção do governador (Alagoas, arts. 106, parágrafo único, e 40, VI);[5] havendo divergência, entre os vereadores, na tomada de contas do prefeito, qualquer dêles poderá recorrer para a assembléia legislativa, que decidirá pelo voto de 3/5 da totalidade de seus membros (Ceará, art. 102, parágrafo único); qualquer vereador, com fundamento em abuso, pode recorrer da to-

3 O art. 52 D T. subordina a instalação do T. de Contas de Goiás à arrecadação, pelo Estado, de 100 milhões de cruzeiros anuais.

4 Como na competência do T. de Contas se inclui a atribuição genérica de "fiscalizar a administração financeira... (dos) municípios" (art. 41, I), é evidente que a Constituição *mineira* autoriza o Tribunal, no uso dêsse poder, a agir de ofício ou mediante denúncia de qualquer pessoa.

5 O art. 16 D.T. suprimiu o Departamento das Municipalidades e Assistência ao Cooperativismo, em Alagoas.

mada de contas do prefeito para o Tribunal de Contas, que julgará também da responsabilidade do executivo municipal (Bahia, art. 90, VI); as questões surgidas entre os contribuintes e a Fazenda Pública estadual e municipal serão julgadas por órgãos de composição paritária, cuja criação foi deferida ao legislador ordinário (M. Gerais, art. 113); tôdas as questões fiscais entre o Estado e os municípios e seus contribuintes serão julgadas, em segunda instância, pelo Tribunal de Contas (Goiás, art. 33); as questões entre contribuintes e a Fazenda estadual e municipal competem, em última instância, a "tribunais mistos, administrativos", criados em lei (R. G. do Sul, art. 241).

Tôdas essas disposições, desde que a revisão permitida esteja circunscrita ao exame de legalidade, são compatíveis com a Constituição federal.

B) Contrôle de conveniência

20. Já nos manifestamos pela inconstitucionalidade do contrôle de conveniência e oportunidade que se atribua a órgãos estaduais, caso por caso. A *fiscalização* financeira permitida pelo art. 22 da Constituição federal encontra símile perfeito nas atribuições do Tribunal de Contas da União, que se exercem no plano do puro contrôle de legalidade. Admitir mais que isso parece-nos incompatível com a amplitude da autonomia concedida aos municípios, que assim não seriam órgãos autônomos, nos limites prefixados, mas órgãos *subordinados*, cujos critérios de administração pudessem ser substituídos pelos de outros órgãos, incumbidos de tutelar tôda a sua atividade. Compreende-se que o constituinte federal, ao definir a autonomia dos municípios, tenha concedido liberdade aos Estados para adotar certas restrições; o que se não concebe, contudo, é que permitisse aos Estados nulificar completamente as prerrogativas do município, transformando-o de órgão autônomo em órgão subordinado. Foi justamente por haver ampliado o contrôle de conveniência a que estavam submetidas as câmaras municipais no Império que o Ato Adicional, de 1834, mereceu tão acrimoniosa censura dos nossos publicistas. [6]

Não resta dúvida, porém, que os Estados utilizarão critérios de conveniência para estabelecerem, genèricamente, pressupostos de legalidade para os atos municipais de natureza financeira. Êste assunto, para se não perturbar a exposição, será considerado mais adiante.

21. Em nossa pesquisa encontramos numerosos exemplos de contrôle de conveniência atribuído a órgãos estaduais: a assembléia legislativa, mediante representação, pode anular leis, resoluções e atos municipais excessivamente gravosos em matéria de impostos, admitindo-se suspensão prévia do ato pelo governador (Ceará, arts. 104, III, e 34, XIX); a assembléia legislativa pode declarar sem

6 Vejam-se as opiniões citadas em nosso *Coronelismo, Enxada e Voto — O Município e o Regime Representativo no Brasil*, cap. II, n. V.

efeito quaisquer resoluções das câmaras municipais, "quando forem manifestamente gravosas, em matéria de impostos", podendo o governador suspender o ato se a assembléia não estiver reunida (Maranhão, arts. 28, IX, e 59, XV); a Comissão Permanente pode suspender e a assembléia tornar sem efeito resoluções das câmaras e atos do prefeito "quando manifestamente gravosos em matéria tributária" (Santa Catarina, art. 23, VIII, *c*); é necessária prévia aprovação da assembléia ou de sua seção permanente para majoração de impostos municipais além de 20% (Bahia, art. 104, IV); ficam subordinados a aprovação posterior da assembléia os decretos de desapropriação expedidos pelas câmaras municipais (Pernambuco, art. 123, VII); a autorização da câmara ao prefeito para contrair empréstimos depende de aprovação da assembléia legislativa (Alagoas, art. 96, IV); os empréstimos internos autorizados pelas câmaras dependem de aprovação posterior da assembléia legislativa (Pernambuco, art. 123, IV); o prefeito só pode contrair empréstimos mediante autorização da câmara e *prévia* aprovação da assembléia (Piauí, art. 118, n. 8); os empréstimos municipais estão sujeitos a aprovação pela assembléia (Sergipe, art. 98); é necessária prévia autorização da assembléia para que os municípios concedam privilégios e isenções (Bahia, art. 104, II); as câmaras só podem conceder privilégios nas condições e limites prèviamente determinados mediante autorização da assembléia (Piauí, art. 37 n. 12, c/c 118 n. 10); só com prévia autorização da assembléia podem os municípios celebrar contratos sem concorrência pública, ressalvadas as exceções previstas no código de contabilidade (Bahia, art. 104, V), fazendo-se idêntica exigência para o perdão de dívidas (art. cit., I); mediante representação, o governador pode suspender e a assembléia anular qualquer resolução ou ato municipal que autorize venda, hipoteca, aforamento, arrendamento ou permuta de bens do município (Ceará, arts. 102, XII, 104, IV, e 34, XIX); cabe recurso para a assembléia das deliberações que autorizem hipoteca, aforamento, arrendamento, permuta ou venda de bens imóveis do município (Pernambuco, art. 123, VI); o órgão de assistência técnica aos municípios *opina* obrigatòriamente sôbre os planos e orçamentos de obras ou serviços nos quais o município tenha de depender mais de dois mil cruzeiros (R. G. do Norte, art. 82, I); êsse órgão *colabora* com a câmara municipal na administração financeira e na execução do orçamento (*idem*, art. 28, II); o departamento das municipalidades emite *parecer* sôbre as propostas orçamentárias encaminhadas pelo prefeito às câmaras municipais (Bahia, art. 103, III).

22. As disposições apontadas só se poderiam considerar compatíveis com a Constituição federal naqueles casos em que fôsse possível interpretar-se a faculdade de revisão dos atos municipais, ou de colaboração na prática dos mesmos, como destituído de qualquer apreciação de conveniência, restrita, portanto, ao contrôle, prévio ou posterior, de legalidade.

Outras disposições encontradas em nossa pesquisa, parecem admissíveis por motivo diverso. No Rio Grande do Sul, por exemplo,

a assembléia legislativa deve opinar sôbre as propostas de empréstimo externo dos municípios (art. 39, X); nada a opor, uma vez que êsse parecer tem valor meramente informativo, cabendo ao Senado aprovar ou rejeitar a proposta (C. F., art. 63, II). No Estado do Rio, a alteração do perímetro urbano depende de aprovação da assembléia legislativa (art. 21, XIII), o que é perfeitamente compreensível pela repercussão do ato na incidência e arrecadação do imposto territorial rural, que pertence ao Estado (C. F., art. 19, I). Na Bahia, o departamento das municipalidades fiscaliza a execução de obras municipais feitas com auxílio ou mediante garantia do Estado (art. 103, VII), consequência lógica da cooperação financeira a que o erário estadual não estava obrigado. A Constituição goiana veda aos municípios, como ao Estado, lançar impostos proibitivos de indústria, comércio ou profissão tributáveis (art. 139). Essa disposição — sem rigidez imperativa pela não definição do que seja impôsto proibitivo — vale como enunciação de um princípio ou *standard*, que pode ter utilidade na apreciação do *abuso de poder*. De qualquer forma está subordinado à legislação federal, pois o Estado legisla apenas supletivamente sôbre produção (C. F., art. 5.º, XV, *c*).

C) Contrôle de legalidade

23. Em relação ao contrôle de legalidade (ou constitucionalidade) dos atos municipais, cumpre recordar que incumbe, em princípio e em última instância, ao poder judiciário, como sucede com todos os atos administrativos e legislativos dos Estados e da União. Não é válida, portanto, qualquer disposição que pretenda excluir a competência do judiciário; ainda, pois, nos casos em que se admite aquele contrôle por parte de qualquer dos outros poderes, estará sempre aberto o caminho à revisão jurisdicional, na oportunidade e segundo o processo adequado (C. F., art. 141, § 4.º). [7]

Não tem, assim, qualquer valor a disposição constitucional transitória do Estado de Mato Grosso (art. 25, § 3.º), que declara "isenta de apreciação judicial" a reincorporação, ao patrimônio municipal, dos imóveis cuja alienação tenha sido anulada pelo executivo por haver infringido as prescrições dos decretos-leis federais n. 1.202, de 1939, e 5.511, de 1943.

Para se saber, por outro lado, em que limites o contrôle de legalidade dos atos municipais pode ser confiado, sem exclusividade, a órgãos estaduais não integrantes do poder judiciário, cumpre distinguir duas situações diferentes: quando se tratar da gestão financeira, e quando se tratar dos demais atos e leis dos municípios.

24. No primeiro caso, nenhuma dúvida pode subsistir, porque, conforme acentuamos o contrôle de legalidade da gestão financeira dos municípios está expressamente previsto no art. 22 da Constituição

---

7 Consulte-se Seabra Fagundes, *O Contrôle dos Atos da Administração pelo Poder Judiciário*, Rio, 1941.

federal. Essa fiscalização pode ser prévia — sempre que, realizada ulteriormente, se torne inócua — e é admissível durante a própria elaboração do orçamento, para evitar que descumpra as determinações legítimas e obrigatórias para os municípios.

25. Na outra hipótese prevista — contrôle, pelo Estado, da legalidade dos atos e leis municipais, estranhos à gestão financeira — a questão é mais complexa, e concluimos pela negativa.

E' certo que a defesa da ordem jurídica não é, em princípio, um assunto local. Mas não é também sòmente estadual, e nem por isso se admite que os poderes legislativo e executivo da União, por autoridade própria, suspendam ou revoguem leis e atos estaduais por motivo de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Ao judiciário, em última instância ao Supremo Tribunal, é que incumbe essa tarefa, porque a nulidade de lei estadual, por estar em conflito com norma de categoria superior, envolve sempre uma questão de competência relacionada com a discriminação constitucional. A própria intervenção da União nos Estados, para fazer respeitar princípios constitucionais, está hoje subordinada ao prévio pronunciamento do Supremo Tribunal; e o Congresso só suspende a execução do ato fulminado, para cumprir a decisão judiciária e evitar as conseqüências mais graves e onerosas da intervenção (C. F., arts. 7.º, VII, 8.º e 13).

No que entende com os municípios, a intervenção estadual apenas pode ter lugar nos casos de insolvência previstos no art. 23 da Constituição federal. Não seria possível admitir-se, portanto, que o Estado, para evitar uma intervenção não autorizada, pudesse suspender ou tornar sem efeito atos e leis municipais, independentemente de decisão judiciária. Se a ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato ou lei municipal já tiver sido declarada por sentença definitiva, a automática intervenção do Estado para cumprimento do julgado é um mero incidente do processo de execução para o qual haja sido, por exemplo, requisitado o auxílio da fôrça policial.

A atribuição de suspender ou revogar uma lei — ressalvada a competência do judiciário, nos limites em que se exerce — constitui manifestação do poder legislativo, e não se pode permitir ao Estado o papel de super-legislador ou legislador-corregedor do município. Afora o contrôle permitido em matéria financeira — e já examinado —, nenhuma disposição constitucional autoriza essa intromissão no exercício dos poderes municipais. O que pode fazer o Estado, quando fôr o caso, é recusar a aplicação, que dêle dependa, às leis e atos municipais que repute eivados de ilegalidade ou inconstitucionalidade, ou resistir aos seus efeitos. Caberá, nessa hipótese, ao interessado — inclusive o município — recorrer ao judiciário para dirimir a questão. Êsse direito de resistência a leis e atos administrativos insubsistentes pertence, de resto, a qualquer particular, que dispõe até de remédios judiciais preventivos para se furtar à ameaça ao seu direito.

O Supremo Tribunal já admitiu raciocínio plenamente aplicável à hipótese, quando negou validade ao art. 21, letra *i*, da Constituição paulista, que permitia à assembléia legislativa, por autoridade pró-

pria, ab-rogar, no todo ou em parte, os decretos e regulamentos ilegais emanados do poder executivo. Assim se manifestou o Ministro Castro Nunes, no mesmo sentido de seus ilustres pares:

"A função *regulamentar* do Executivo é, em nosso regime, função *própria* dêsse poder. Se excede os limites da lei, o juiz dêsse conflito não é o Legislativo, senão o Judiciário. E' exato que a disposição equivale a um freio no jôgo dos poderes políticos, no interêsse da observância da cláusula "fiel execução" a que está condicionada a função regulamentar. E assim o estatuía a Const. de 34. Podia fazê-lo o constituinte federal e, à sombra dêste, o estadual. Mas a atual Constituição omite essa interpretação. Daí resulta, como já ficou exposto, que não está ao alcance do constituinte estadual estabelecer no mecanismo dos poderes um freio de que não cogita o Estatuto da União". [8]

Se êsse raciocínio procede para garantir a independência de um poder (o executivo) em face de outro (o legislativo), é evidente sua plena validez para impedir que uma entidade autônoma (o município) seja diminuída pela ação de outra entidade autônoma (o Estado), a cuja fiscalização só está sujeita aquela nas matérias de ordem financeira.

Mesmo no regime de 91, quando tão amplo arbítrio se reconhecia ao Estado para delimitar o âmbito da autonomia municipal, jurista abalizado como Felisbelo Freire sustentava que o contrôle de legalidade dos atos municipais só podia caber ao judiciário:

"Essa prerrogativa, que pertence a um outro poder, não emana, como uma conseqüência natural, da atribuição de que gozam os corpos legislativos de dotarem os municípios de suas constituições. Ela é a expressão de supremas funções interpretativas de que sòmente o Poder Judiciário pode ser investido. Só às Côrtes supremas, às Côrtes de Justiça mesmo dos Estados, compete anular os atos do município, quando contrários às leis e constituições dos Estados. Só assim se pode compreender a máquina do govêrno do Estado sob a influência do regime. Essa competência entregue aos corpos legislativos, corpos eminentemente políticos, anula a autonomia do município, que não pode coexistir com a intervenção legislativa, exercendo-se tão diretamente na vida íntima dos governos locais". [9]

26. Com base nas considerações precedentes, reputamos exorbitantes, em tudo quanto fôr estranho à fiscalização da gestão financeira dos municípios, as disposições das constituições estaduais que, com ligeira diferença de redação, permitem à assembléia legislativa "anular", "revogar", "tornar sem efeito" leis, resoluções e atos municipais que forem contrários às constituições e leis da União e dos Estados, ou que ofenderem direitos de outros municípios: Bahia (art. 103, IX), Ceará (art. 18, XVII, c/c 104, I e II), Goiás (arts. 21,

8 *Arquivo Judiciário*, vol. 85, p. 138.

9 Felisbelo Freire, *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*, Rio, 1898, p. 69.

XV, e 107), Maranhão (art. 28, IX), Mato Grosso (art. 102), Rio de Janeiro (art. 104), Santa Catarina (art. 21, IX, c/c 129). A Constituição do Maranhão especifica, desnecessàriamente, entre os motivos de ilegalidade não pertencer o assunto da lei municipal à competência do município (art. 28, IX). Nos casos indicados, o ato pode ser prèviamente suspenso, no Ceará, até que a assembléia sôbre êle se pronuncie (art. 34, XIX), e, no Maranhão, se a assembléia não estiver reunida (art. 59, XV). Em Pernambuco, o governador só pode suspender a execução do ato depois de anulado" pelo poder competente (art. 68, XVII); embora a Constituição não diga qual seja o "poder competente", parece que aquela atribuição cabe, sem exclusividade, na competência da assembléia, porque lhe incumbe "velar, concorrentemente com os demais poderes do Estado, pelo cumprimento da Constituição e das leis" (art. 28, XIII). No Rio Grande do Sul, a faculdade revisora da assembléia, do ponto de vista da legalidade, está referida sòmente às leis orgânicas municipais (art. 39, XX), que são da competência das próprias câmaras de vereadores (art. 154, II).

D) Limitação da receita municipal

27. No caso de São Paulo, a propósito de isenções fiscais e perdão de dívidas, determinados pela Constituição estadual em detrimento dos municípios, o Supremo Tribunal proclamou que a receita municipal não pode ser reduzida por ato do Estado. Invocaram-se precedentes daquela própria Côrte e de outros tribunais do país e opiniões de juristas reputados, inclusive do autor da representação. Observou o relator, Ministro Goulart de Oliveira:

"Dentro da órbita dessa autonomia, no exercício do direito que lhe outorga a Constituição de criar e arrecadar impostos, não há como recusar paralelamente" (ao município) "a privativa faculdade de regular a arrecadação, definindo a matéria suscetível de imposição, fixando as tarifas, dispondo sôbre a forma do recolhimento, prazos e, conseqüentemente, sôbre as dispensas e isenções".

Admitir-se o contrário — acrescentou — "importaria em subtrair aos municípios uma parte da renda que lhe foi constitucionalmente assegurada".[10]

Foram, assim, declarados pelo Supremo Tribunal incompatíveis com o Estatuto da União o art. 30, *f*, das disp. transit. e os arts. 65, alíneas *a* a *d*, e 66 da Constituição paulista.

28. Merece a mesma pecha o art. 91 da Constituição do Amazonas, segundo o qual nenhum impôsto poderá ser elevado no mesmo exercício financeiro, nem nos subseqüentes, além de vinte por cento do seu valor ao tempo da majoração. O texto não se refere expressamente aos municípios, podendo, pois, entender-se que só é pertinente aos impostos estaduais. Nessa hipótese, a disposição não seria passível de qualquer censura.

10 *Arq. Jud.* cit., p. 123.

Idêntica observação se deve fazer em relação às Constituições de Mato Grosso (art. 76), Paraíba (art. 42) e Santa Catarina (art. 215), que estabelecem o mesmo máximo de 20% para a majoração de impostos, sem mencionarem explìcitamente que abrange os municípios.

Diversamente, porém, ocorre com as Constituições de Goiás (art. 139), Minas Gerais (art. 169) e Piauí (art. 8.º, § 2.º), que em texto expresso vedam aos Estados *e municípios* decretarem aumento de impostos superior a 20% do seu valor. Em tal caso, não há recurso de hermenêutica, que salve a validade do dispositivo no que se refere aos impostos municipais.

29. Em relação às multas também encontramos limitações, com maior abundância, nas constituições dos Estados. Segundo a do Amazonas, as multas de mora no pagamento de impostos estaduais e municipais não poderão exceder de 10% para o primeiro exercício, acrescendo-se nos ulteriores o juro de 1% ao mês sôbre o montante do débito (art. 92, § 3.º).[11]

Disposição análoga, com o mesmo limite, mas sem referência expressa aos municípios, encontra-se na Constituição da Bahia, reduzidos a 6% ao ano os juros cobráveis nos exercícios subseqüentes (art. 85, V). Também no Ceará (art. 114, § 3.º c/c 117), no Paraná (art. 88), em Pernambuco (art. 55, § 1.º), é de 10% o limite para as multas moratórias em matéria fiscal, elevando-se a 20% em Minas Gerais (art. 112, parágrafo único) e Santa Catarina (art. 145). Na Constituição do Ceará, proibe-se ainda que os Códigos de Posturas cominem multas superiores a Cr$ 10.000,00, na capital, e Cr$..... 1.000,00, nos demais municípios (art. 102, X).

A propósito das multas é oportuno lembrar a controvérsia existente sôbre sua natureza: se *criminal* ou *administrativa*..[12] Neste comentário, não nos parece indispensável optar por qualquer das duas posições. Se as multas fiscais têm caráter criminal, não se pode reconhecer ao Estado o poder de as limitar, porque compete, privativamente, à União legislar sôbre direito penal (C. F., art. 5.º, XV, *a*). Se são de natureza administrativa, difìcilmente se poderia enquadrar semelhante poder na competência estadual para legislar, supletivamente, sôbre "normas gerais de direito financeiro" (C. F., art. 5.º, XV, *b*, c/c art. 6.º), pois a própria legislação federal, sem fixar qualquer limite genérico, admite multas fiscais onerosíssimas. Além disso, a imposição de multas é apenas um expediente para forçar a arrecadação, estando, assim, envolvida, necessàriamente, no poder de tributar e arrecadar. Se o Estado puder limitá-las — conquanto não tenha no caso o poder de tributar nem de arrecadar —, tanto poderá fixar-lhes o máximo em 20, 10 ou 1%, como vedá-las completamente, impedindo, por essa forma, que o município realize sua receita. Poderia o

11 As demais limitações ao valor das multas, consignadas no mesmo art. 92, não se referem expressamente aos municípios.

12 Para confronto dos argumentos de uma e outra corrente, vejam-se ac. do S. T. F. no *Diário da Justiça* de 13-8-47, rel. Castro Nunes, e um parecer de 1934 do Prof. Sá Filho, em *Estudos de Direito Fiscal*, Rio, 1942, p. 39.

Estado, além disso proibir qualquer outra medida coercitiva do pagamento dos impostos municipais. A tais absurdos nos levaria o reconhecimento de tão importante faculdade ao legislativo estadual, e num assunto em que o contrôle político da renovação dos mandatos é plenamento eficaz.

São diversas, por outro lado, as constituições que vedam ou restringem a participação de funcionários ou denunciantes no produto das multas: Amazonas (art. 92, § 1.º), Bahia (art. 85, VI), Goiás (art. 84), M. Gerais (art. 112), Paraná (art. 88), Pernambuco (art. 55), Santa Catarina (art. 145), R. G. do Sul (art. 247), etc. Também aqui trata-se de mero recurso de arrecadação, que estimula o zêlo dos fiscais ou de terceiros sabedores da sonegação. Pode não ser aconselhável a medida, mas só o município tem competência para decidir de sua conveniência ou moralidade, sobretudo em face de circunstâncias locais, peculiares, que exigem métodos diferentes de arrecadação. Ainda que o assunto competisse ao Estado em caráter supletivo da legislação federal, a restrição imposta aos municipios seria inexigível, porque a própria União, por suas leis tributárias, reparte produto de multas com funcionários.

30. Modalidade freqüente de limitação da receita dos municípios são as isenções de impostos municipais, decretadas na própria Constituição estadual. Anàlogamente ao que já decidiu o Supremo Tribunal sôbre a Constituição de São Paulo, não podem subsistir as disposições de outras constituições estaduais que ampliaram, em relação aos municípios, as isenções outorgadas diretamente pela Carta Política da União, ou estabeleceram novos casos de dispensa tributária. Tais são os exemplos de Alagoas (arts. 109 e 141), Amazonas (arts. 137, § 2.º, 23 e 27 D.T.), Bahia (arts. 109, 120, § § 2.º e 3.º),[13] Goiás (arts. 75, II, 137, 58 D.T.),[14] Maranhão (arts. 107 e 110), Mato Grosso (arts. 133, *in fine*, e 22 D.T.), Minas Gerais (arts. 111, IV, V e VI, 134 e 41 D.T.), Pará (arts. 87, VIII, 95 e 10 D.T.), Paraná (arts. 94, I, II, IV, e 24 D.T.), Pernambuco (arts. 153, 168 e 26 D.T.),[15] Piauí (arts. 8.º, § 1.º, 132 e 61 D.T.), Rio de Janeiro (art. 20 D.T.), Rio Grande do Norte (art. 112),[16] R. G. do Sul (art. 176), Santa Catarina (arts. 136, *b* e *d*, 11, III e 18 D. T.).[17].

---

13 O art. 124, V, da Constituição *baiana* escapará da inconstitucionalidade se em sua interpretação e aplicação se observar o disposto no art. 31, V, *b*, da C. F.

14 O art. 83 da Const. goiana, a despeito da ênfase de sua redação, nada mais fêz do que proibir, redundantemente, a bitributação, porque o impôsto territorial rural pertence ao Estado. Qualquer interpretação extensiva da disposição compromete sua validade.

15 O art. 139, para ser tido por válido em relação aos municípios, tem de ser entendido nos têrmos do art. 31, V, *b*, da C. F. No que respeita aos impostos municipais, a lei a que se refere o art. 155, § 3.º, só pode ser a municipal.

16 O art. 125, no que se refere a impostos municipais, tem de ser entendido nos têrmos do art. 31, V, *b*, da C. F.

17 O art. 7, § 2.º, da Const. de Sergipe deve entender-se como pertinente apenas ao impôsto territorial rural.

Como o Supremo Tribunal sancionou as isenções concedidas por lei federal às cooperativas (*Rèv. For.*, vol. 120, p. 96, ac. de 4-6-48, rec. extr. 12.423), as

31. Padecem do mesmo vício de inconstitucionalidade, por privarem os municípios de parte de sua receita, as disposições de constituições estaduais que concedem anistia fiscal ou perdão de dívidas. Foi com êsse mesmo fundamento — já indicado anteriormente — que o Supremo Tribunal fulminou o art. 28 das disp. const. transitórias promulgadas pela assembléia constituinte de São Paulo. Estão em situação idêntica os seguintes artigos das leis constitucionais transitórias dos Estados: Bahia (art. 10), Goiás (arts. 43 a 46), Minas Gerais (art. 42), Paraná (art. 9), Piauí (art. 25), Rio de Janeiro (arts. 14 e 15), Rio Grande do Norte (art. 28), Santa Catarina (arts. 19 e 27).

32. Outras limitações da receita municipal encontramos ainda em algumas constituições estaduais, como sejam, por exemplo: taxa máxima de 20% sôbre a respectiva produção, para o arrendamento de terras agrícolas, sem excluir as pertencentes aos municípios (Goiás, art. 138);[18] redução de 50% dos impostos estaduais e municipais que incidam sôbre propriedade rural de área inferior a 50 hectares, desde que seja o único bem de que aufira renda seu proprietário, sem outra profissão lucrativa (R. G. do Norte, art. 114); gratuidade do ensino oficial de qualquer grau (incluídos, portanto, os estabelecimentos mantidos pelos municípios) (R. G. do Norte, art. 122).

As disposições restritivas da liberdade dos municípios para lançamento de empréstimos — forma de suprimento da receita — serão examinadas mais adiante, pelas particularidades que oferecem.

E) Despesas obrigatórias

33. Conforme já foi acentuado neste trabalho, a Constituição federal predeterminou a aplicação de certas percentagens da receita municipal para os fins indicados, permitindo em alguns casos regulamentação do assunto por lei federal e, eventualmente, por legislação estadual supletiva. Fora das hipóteses previstas ou autorizadas pela Constituição federal, não podem, portanto, os Estados — ainda que em suas constituições — arrogar-se a faculdade de impôr despesas aos municípios, nem antecipar, em caráter obrigatório, a distribuição que devam fazer de suas dotações. Se isso fôsse admissível, aos Estados estaria conferida, por um lado, a prerrogativa de elaborar os orçamentos municipais, utilizando em medida imprevisível o contrôle de conveniência, e, por outro, a faculdade de reduzir os municípios à insolvência, criando os pressupostos da intervenção.

A Constituição de Minas Gerais enunciou corretamente o princípio aqui afirmado, ao declarar em seu art. 99: "O Município terá sòmente os encargos que lhe competirem em virtude de sua atividade

---

disposições arroladas no texto e referentes ao mesmo assunto devem ser condicionadas aos limites e à vigência da legislação federal.

18 A disposição citada, por seu sentido genérico, abrange também o arrendamento de terras particulares, o que representa intromissão na competência privativa da União para legislar sôbre direito civil (C. F., art. 5.º, XV, *a*).

administrativa e os previstos na Constituição Federal..." Já na parte final dessa disposição, que diz: "... não podendo atribuir-lhe outros" (encargos), "nem obrigá-lo a despesas sem lhe proporcionar os meios", — cometeu evidente excesso, porque o Estado só pode atribuir *outros encargos* aos municípios (ainda que provendo os recursos necessários) *mediante acôrdo*, à semelhança do que ocorre entre a União e os Estados (C. F., art. 18, § 3.º).

Não obstante a intuitiva procedência de tais argumentos, são numerosos os casos em que as constituições estaduais, ou fixaram de antemão a distribuição da receita das comunas, ou criaram encargos para os cofres municipais, em desacôrdo com o que preceitua a Carta Magna.

34. Relativamente aos encargos financeiros dos municípios, fixados pela Constituição federal, alguns Estados ou silenciaram — por desnecessária qualquer referência —, ou reproduziram o texto da lei maior, como fizeram, quanto ao plano de valorização da Amazônia, as constituições do Amazonas (art. 99, II) e do Pará (art. 132) e, quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino, as de Alagoas (art. 91, I), Amazonas (art. 99, I), Minas Gerais (art. 98), Piauí, (art. 139), Rio de Janeiro (art. 142), R. G. do Sul (art. 192, I) e Sergipe (art. 152).

Outros Estados, porém, tendo em vista o mesmo objetivo do constituinte federal, aumentaram os encargos dos municípios. Assim é que, enquanto a Constituição federal determinou para manutenção e desenvolvimento do ensino, a dotação de 20% da renda proveniente *dos impostos* (art. 169), as constituições do Ceará (art. 157) e do Pará (art. 80) mandam calcular aquela percentagem sôbre a *renda tributária* dos municípios, e a de Santa Catarina (art. 127, I), sôbre o total de sua *receita*. Pernambuco elevou a percentagem para 25% *da renda* municipal, destinando-a, não só a serviços de educação, como também de saúde pública (art. 135). Por outro lado, o constituinte *cearense*, não satisfeito com a majoração já assinalada, exige, para manutenção da escola profissional que o Estado instalar no município, contribua êste, no mínimo, com 1% de sua renda, desde que arrecade mais de 50.000 cruzeiros anuais (art. 111).[19]

Para "assistência social", encontramos o limite mínimo de 5% da renda tributária municipal na Constituição do Amazonas (art. 99, III), tendo sido a sua fixação delegada à lei ordinária pelas constituições da Paraíba (art. 110) e do R. G. do Norte (art. 115). Outros de sua receita para êste ou aquêle serviço, sem que tais encargos lhes tenham sido impostos pela Constituição federal.

35. São ainda numerosos os casos em que constituições estaduais predeterminaram as percentagens que os municípios devem destinar

19 O consultor jurídico do Departamento das Municipalidades do Rio de Janeiro, Dr. Francisco Martins de Almeida, já opinou pela inconstitucionalidade da imposição de encargos aos municípios, em representação encaminhada ao Secretário do Interior de seu Estado. Êsse trabalho, entretanto, não foi publicado.

Estados exigem que percentagens diversas sejam empregadas, pelos municípios, em "serviços de saúde e assistência", a saber 20% da receita proveniente dos impostos (Alagoas, art. 91, III); 15% das rendas tributárias, (Pará, art. 125); 5% das rendas ordinárias (Paraná, art. 101). Pernambuco manda destinar 10% dos impostos predial, de licenças e de indústrias e profissões ao "Fundo de Saneamento do Interior" (art. 111). Maranhão (art. 105) e Santa Catarina (art. 127, II) obrigam suas comunas a aplicarem 1% de suas rendas, ou de sua receita,, no "amparo à maternidade e à infância". E' de 2% das rendas tributárias a despesa mínima que os municípios do Maranhão devem realizar com a "profilaxia e tratamento da lepra e da tuberculose" (art. 125). Em Mato Grosso compete ao legislador ordinário fixar a contribuição dos municípios, durante dez anos, para certos leprosários e preventórios (art. 12). Para "assistência e saneamento rural", em Santa Catarina, foi fixado o encargo dos municípios em 5%, pelo menos, de sua receita (art. 127, III). No Estado do Rio, 5% da renda municipal proveniente de impostos devem ser obrigatòriamente destinados a "assistência a doentes da zona rural e fomento da agricultura e pecuária" (art. 105). No "fomento à agricultura e amparo aos agricultores pobres" devem ser despendidos, no mínimo, 5% das rendas do município do Piauí (art. 111), sendo de 3% da renda tributária municipal a contribuição determinada pela Constituição maranhense para um "plano de assistência técnico-agrícola, profilático e terapêutico, aos agricultores" (art. 139). Ao "Fundo de Energia Elétrica", de Pernambuco, estão destinados 5% dos impostos predial, de licenças e de indústrias e profissões (art. 111, *in fine*). Para "construção e conservação de estradas" também exigiram alguns Estados despesa mínima dos municípios, como, por exemplo: 20% da renda oriunda de imposto (Alagoas, art. 91, II); 10% da renda tributária (Ceará, art. 130); 3% do orçamento (Paraíba, art. 14 D.T.); 5% das rendas (Piauí, art. 111).

36. Em relação às despesas que os municípios devem realizar, obrigatòriamente, em seus distritos, anotamos as seguintes regras: mínimo de 30% (Alagoas, art. 91, § 2.º, Rio de Janeiro, art. 106) e de 40% (Pernambuco, art. 112) do que houver sido arrecadado no distrito; fixação da percentagem delegada à lei ordinária (Bahia, art. 94, V); despesa proporcional à receita distrital (Paraná, art. 137, Sergipe, art. 97) finalmente, no R. G. do Sul (art. 149), "deduzidos os gastos de administração geral, os municípios aplicarão, *tanto quanto possível*, o produto de sua receita em benefício da zona onde foi arrecadada" (princípio cuja observância é pràticamente insuscetível de fiscalização).

37. Longa lista de disposições da mesma natureza ainda pode ser acrescentada, a saber: dotação obrigatória — conquanto não determinada — nos orçamentos municipais para aquisição de terrenos e construção de casas populares (Santa Catarina, art. 127, *caput*), as quais deverão ser vendidas pelo custo, em prestações módicas, constituindo bem de família (Ceará, art. 98); autorização ao legislador

para fixar a percentagem que os municípios devem destinar de suas rendas para construção de vilas operárias (Mato Grosso, art. 133); reserva obrigatória de áreas — de grandeza não prefixada — para instalação de colônias agrícolas (Bahia, art. 13 D.T.); instalação obrigatória de biblioteca pública na sede do município e dos distritos (Goiás, art. 19 D.T.), encargo que Pernambuco só atribui aos municípios de população superior a 20.000 habitantes, e restrito à sede, determinando, porém, que o funcionamento da biblioteca será regulado por lei estadual (art. 14 D.T.); manutenção compulsória de, pelo menos, uma escola noturna para adultos em cada município (Maranhão, art. 111); fixação, por lei ordinária, da subvenção que os municípios devem conceder às escolas rurais particulares (Piauí, art. 142, § único); bôlsas de estudos — segundo dispuser a lei — para estudantes necessitados que se distinguirem (Santa Catarina, art. 173); gratificação adicional para os professôres de escolas "muito afastadas dos centros de progresso e confôrto social" (Maranhão, art. 119); vencimento dos funcionários municipais nunca inferior ao salário mínimo fixado para a capital (Goiás, art. 123); prestação de auxílio, na forma da lei, às organizações amadoristas de educação física (R. G. do Sul, art. 192, III); desapropriação compulsória de terras particulares que sejam sede de núcleos de população com cem habitações no mínimo (Bahia, art. 110, § único).

38. Embora exija a Constituição federal (art. 15, § 4.º) que os municípios apliquem em "benefícios de ordem rural" pelo menos metade da cota que lhes cabe na arrecadação do impôsto de renda, quase tôdas as constituições estaduais se abstiveram de concretizar o pensamento do legislador constituinte. Contudo, a do Rio Grande do Norte determinou que uma parte — não determinada — daquela receita deve ser depositada em cooperativas agro-pecuárias, a fim de facilitar empréstimos aos pequenos agricultores e criadores (art. 83). Êsse dispositivo parece-nos perfeitamente enquadrado na competência estadual para legislar supletivamente sôbre *produção* (C. F., art. 6.º, c/c artigo 5.º, XV, *c*), atendendo-se à destinação específica que a Constituição federal impõe à fração tributária outorgada aos municípios por seu art. 15, § 4.º.

Colide, porém, com o estatuto político da União o § 1.º do art. 91 da Constituição de Alagoas, que obriga os municípios situados na área das sêcas a aplicarem a *totalidade* de sua cota do impôsto de renda em "construção de açudes e de estradas de rodagem e assistência às respectivas populações". A Constituição federal só se refere à destinação compulsória de *metade* da receita aludida, deixando aos municípios a livre disponibilidade dos outros 50%. Do mesmo modo, não pode prevalecer o disposto no art. 94, n. IV, da lei fundamental da Bahia, que manda aplicar em "obras públicas, serviços sociais e benefícios de ordem rural" a *totalidade* das rendas que cabem aos municípios por fôrça dos arts. 15, § 4.º, e 20 da Constituição federal. Se a Carta Magna, conforme acentuamos, só gravou pela metade a cota do impôsto de renda, aquela outra cota tributária — que não representa

dádiva do Estado, suscetível de ser clausulada — foi atribuída aos municípios, *sem condições*, pelo art. 20 do estatuto político da União.

E' ainda com êste último argumento que impugnamos a validade do art. 48 da Constituição do R. G. do Norte, que permite ao Estado transferir encargos aos municípios até o limite da renda prevista no art. 20 da Constituição federal. E tão inválido como êsse é o art. 93, § 3.º, da Constituição de Mato Grosso, na parte em que manda aplicar "em caminhos vicinais, na zona rural", metade da renda auferida pelos municípios por efeito dos arts. 20 e 21 da Constituição federal. Basta ler tais disposições para se concluir que o constituinte da União deixou *incondicionado* o emprêgo de tais recursos, que outorgou, *originàriamente*, aos municípios, embora provenham de tributos lançados e arrecadados pelo Estado. Se se tratasse de renda que, segundo a Constituição federal, pertencesse ao Estado e que êste, espontâneamente, houvesse transferido aos municípios (C. F., art. 29, *caput*, 2.ª parte), então, sim, poderia o Estado predeterminar sua utilização, como se verifica nas doações com encargos. Êsse princípio está expresso, com inteiro acêrto, no art. 16, § 5.º, n. V, da Constituição baiana, que autoriza a assembléia legislativa, pelo voto de 2/3 dos deputados, a *transferir* impostos estaduais para os municípios, *podendo determinar sua aplicação*. Foi o que fêz, isenta de censura, a Constituição de Pernambuco, quando atribuiu a cada município metade do *impôsto territorial* (não urbano, é claro), proveniente do seu território, determinando desde logo que seja consumida em benefícios de ordem rural (art. 46, § 2.º).

39. Com as exceções assinaladas no texto, as disposições relativas a imposição de despesas aos municípios são, sem dúvida, inconstitucionais, porque equivalem à limitação de receita, já fulminada pelo Supremo Tribunal. Mais flagrante é, porém, a inconstitucionalidade, nos casos em que o Estado se arroga a faculdade de aplicar, êle próprio, independentemente de acôrdo, recursos pertencentes aos municípios, sobretudo em se tratando das dotações que a Constituição federal manda aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino (*supra*, § 11).

São diversos os exemplos de tal abuso encontrados nas constituições estaduais. Na do Amazonas, a dotação exigida dos municípios para assistência social é recolhida ao Fundo de Saúde e Assistência, cuja administração compete a um órgão estadual, o Conselho de Assistência Social e de Saúde Pública, que pode delegar funções a Conselhos Municipais (arts. 118 e 119). O mesmo sucede com a verba municipal destinada ao ensino, que se recolhe ao Fundo de Educação, administrado por um Conselho Estadual, que se pode fazer auxiliar por Conselhos Municipais (art. 123). São análogas as disposições da Constituição baiana relativamente ao Fundo de Educação e ao Fundo Estadual de Assistência (arts. 119, 122 e 123). Também são administrados pelo Estado o Fundo de Saúde e Assistência, do Paraná (art. 101), o Fundo de Saneamento do Interior, de Pernambuco (artigo 151) e o Fundo de Educação e Saúde, do R. G. do Norte. art. 124),

nada se esclarecendo, porém, neste último caso, quanto às contribuições dos municípios, já que a regulamentação do Fundo foi delegada à lei ordinária. Embora não aluda à existência de fundo especial, a Constituição maranhense manda entregar ao Estado a dotação que os municípios são obrigados a destinar aos serviços de lepra e tuberculose (art. 125, § único), dispondo no mesmo sentido a Constituição do Pará quanto à metade dos recursos municipais exigidos para o ensino (artigo 112). (*Continua*)