MUNICÍPIO — AUTONOMIA — IMPOSTOS PRIVATIVOS — LIMITAÇÃO ESTABELECIDA NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO — INCONSTITUCIONALIDADE — IMPÔSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES — MOVIMENTO ECONÔMICO.

— É inconstitucional a limitação, estabelecida na Constituição ou lei estadual, à competência dos Municípios para a decretação e arrecadação dos tributos que lhes são assegurados na Constituição federal.

— A cobrança do impôsto de indústrias e profissões, com base no "movimento econômico" do contribuinte, é pacìficamente admitida pela jurisprudência dos tribunais.

— Inconstitucionalidade do art. 169 da Constituição de Minas Gerais.

— Interpretação dos arts. 22 e 29 n.º II da Constituição federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

J. Mahfuz e outros *versus* Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Recurso de mandado de segurança n.º 8 392 — Relator: Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, etc....

Acordam os Juízes do Supremo Tribunal Federal, por maioria, decretar a inconstitucionalidade do artigo cento e sessenta e nove (169), da Constituição do Estado de Minas Gerais, conforme o relatório e notas taquigráficas, e con-

COMENTÁRIO

INCONSTITUCIONAL A LIMITAÇÃO, PELOS ESTADOS, DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS

A jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, a princípio intranqüila, firmou-se, com o presente acórdão (rec. mand. seg. n.º 8 392), e as decisões proferidas em outros casos, em que era versada a mesma matéria e também recorrida a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. A inconstitucionalidade do art. 169 da Constituição de Minas Gerais que limitou, em 20%, a elevação, direta ou indiretamente, de qualquer impôsto municipal, foi decretada e a cobrança do impôsto de indústrias e profissões, com base no "movimento econômico" do contribuinte, considerada legítima.

Nos demais processos eram recorrentes Americana Bebidas Refrigerantes S. A. (rec. mand. seg. n.º 9.518, *D. J.* de 29-1-62), João Tomás e outros (rec. mand. de seg. n.º 9.566, sessão de 23-5-62), Afonso Pinto da Mota, Comércio e Indústria S. A. e outros (rec. mand. seg. 9.568, sessão de 9-7-62), Cia. Cervejaria José Weiss e outro (rec. mand. seg. n.º 9.695, decisão unânime, *D. J.* de 8-11-62, pág. 3.346). Relacionado com o mesmo assunto, entre

seqüentemente negar provimento ao recurso. Custas da lei. — Brasília, dezoito (18) de outubro de mil novecentos e sessenta e um (1961). *F. de Barros Barreto*, Presidente. — *Afrânio Antônio da Costa*, Relator.

DECISÃO

O Sr. Ministro Afrânio Costa — Senhor Presidente, o acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais é do seguinte teor:

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição nº sete mil quinhentos e vinte e três (7.523), da comarca de Juiz de Fora, em que são agravantes J. Mahfuz e outros e agravada a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, integrando neste o relatório de fôlhas cento e vinte e dois (122),

Acorda a Primeira Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por seus Juízes e à unanimidade, em tomar conhecimento do agravo dado ter apoio em lei e tempestivamente interposto, e negar provimento ao mesmo, mantida a decisão agravada por seus próprios e jurídicos fundamentos. Custas, pelos agravantes."

Os argumentos básicos da segurança impetrada são os seguintes: ocorrência de bitributação, porque o impôsto municipal recai sôbre o movimento econômico do giro comercial do contribuinte e o Estado cobra impôsto nessa mesma base; aumento do impôsto além de vinte por cento (20%), ferindo o disposto no artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição do Estado.

O Estado não cobra impôsto de indústrias e profissões, sendo êste da esfera tributária exclusiva do Município e sòmente ocorreria bitributação se o contribuinte pagasse duas vêzes o impôsto pela mesma atividade. Nenhum impôsto cobra o Estado com base no giro comercial do contribuinte.

Relativamente ao aumento do tributo, de mais de vinte por cento, trata-se de matéria superada, eis que tem sido jul-

---

partes, Banco Mineiro da Produção e a Prefeitura de Juiz de Fora, foi julgado, no mesmo sentido da declaração de inconstitucionalidade do texto da Constituição mineira, o rec. ext. n.º 35.719 (matéria constitucional) *in D. J.* de 14-12-61 e 18-12-61.

Estando encerrados os julgamentos de todos êstes casos de Juiz de Fora, nos quais tive oportunidade de atuar, como advogado da Prefeitura, fácil me será prestar, aos leitores, algumas informações sôbre a anterior jurisprudência do Pretório Excelso em tôrno da relevante questão e reproduzir alguns dos argumentos que expendi, por ocasião dos julgamentos, e que mereceram a honra de serem citados nos votos vencedores.

I — O IMPÔSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES COBRADO COM BASE NO MOVIMENTO ECONÔMICO DO CONTRIBUINTE

O Município de Juiz de Fora, no gôzo da *autonomia* que lhe assegura o art. 28, n.º II, letra *a*, da Constituição federal, *de decretar e arrecadar os tributos de sua competência*, pela Lei n.º 1.279, de 30-11-59, instituiu um nôvo Código Tributário (em substituição à Lei n.º 296, de 8-9-50), segundo

gado que não se aplica aos Municípios a restrição contida no artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição estadual, por ferir a autonomia municipal, consoante se vê em acórdãos da lavra dos eminentes desembargadores Márcio Ribeiro, Melo Júnior e Cunha Peixoto, colhidos em *Minas Forense* (onze/trinta e um, vinte e oito sessenta e cinco e trinta e três/oitenta e nove (11/31, 28/65 e 33/89)."

No recurso, sustenta-se, principalmente, a inconstitucionalidade do artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O parecer do Doutor Procurador-Geral da República está nestes têrmos:

"1. Opino pelo não provimento do recurso, fôlhas cento e vinte e cinco/trinta e cinco (125/35), para que se confirme, pois, o venerando acórdão recorrido, fôlhas cento e vinte e três (123), do ilustre Tribunal de Justiça, Primeira Câmara Civil, "que, unânimemente, confirmou a sentença de primeira instância, fôlhas sessenta e oito (68) a setenta e dois (72), denegatória da segurança, decidindo pela validade do impôsto municipal de indústrias e profissões com base no movimento econômico do contribuinte, face à inoperância da restrição contida no artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição estadual, por ofensiva à autonomia municipal, assegurada pela Constituição federal (artigo vinte e oito — 28 —, dois — II —, letra *a*), quanto à decretação e arrecadação dos tributos reservados à competência dos municípios.

2. O venerando acórdão recorrido está em harmonia com julgados do egrégio Supremo Tribunal Federal, citados pela recorrida em suas contra-razões, fôlhas cento e trinta e nove a cento e cinqüenta e seis (139 a 156), julgados nos quais foram apreciadas hipóteses idênticas à dêstes autos."

É o relatório.

VOTO SÔBRE INCONSTITUCIONALIDADE

O Sr. Ministro Afrânio Costa (Relator) — A matéria já tem sido ven-

---

o qual *o impôsto de indústrias e profissões* passou a ser lançado e cobrado com base no "movimento econômico" dos contribuintes.

Mas o critério de cobrança dêsse impôsto, que pertence ao Município, nos têrmos do art. 29, n.º III, da Constituição federal, não foi aceito por alguns contribuintes que, *vencidos nas instâncias locais,* pretendiam que o egrégio Supremo Tribunal Federal, em grau de recurso, anulasse os lançamentos feitos na conformidade do nôvo Código Tributário Municipal.

Argüiram os recorrentes a ilegitimidade da cobrança do impôsto de indústrias e profissões fundado no "movimento econômico", sob a alegação de que êste critério é peculiar ao impôsto de renda, da competência da União. A mesma impugnação, entretanto, não vingou perante o Pretório Excelso, que tem admitido essa forma de lançamento em reiterada jurisprudência, em pleitos oriundos de vários Estados da Federação (rec. mand. seg. n.º 5.180, Recife, sessão de 16-7-58; rec. mand. seg. n.º 5.446, Campinas, sessão de 16-7-58; rec. mand. seg. n.º 5.592, Barra Mansa, sessão de 21-7-58; rec. mand, seg. 5.708, Duque de Caxias, sessão de 24-7-58; rec. mand. seg. n.º 6.632, Salvador, sessão de 24-4-59; rec. mand. seg. n.º 7.252, sessão de 4-1-60, rec. ext. n.º 42.372, sessão de 4-6-59; rec. ext. n.º 42.835, embargos,

tilada diversas vêzes no Supremo Tribunal, não só sob o aspecto da inconstitucionalidade, como, também, da extinção da cobrança do impôsto de indústrias e profissões na parte referente ou condizente com o movimento econômico do contribuinte.

Com relação à parte da inconstitucionalidade, peço vênia ao Tribunal para fazer algumas considerações, que, aliás, já fiz por ocasião da questão da Municipalidade de Tupaciguara, em que dei um voto que versava a mesma matéria, ou seja, a inconstitucionalidade do artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição do Estado de Minas Gerais, no tocante aos Municípios.

Disse eu naquela ocasião:

"Embora de grande relêvo, tendo suscitado debates neste Tribunal por diversas vêzes, a tese pode ser assim enunciada: é válido o aumento de impôsto municipal, além do limite de vinte por cento (20%) previsto no artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição estadual de Minas Gerais?

Os que afirmam a possibilidade do aumento sustentam a inconstitucionalidade do preceito da Carta de Minas Gerais, por infringente da autonomia dos municípios, confiada à União pelo artigo sétimo (7º) número sete (VII) letra *e* da Carta Magna que a torna efetiva pela asseguração dos princípios insertos no artigo vinte e oito (28) entre os quais "a administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse e especialmente pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas".

Os que se põem em campo oposto afirmando a constitucionalidade do limite impôsto pela Carta estadual se amparam no artigo vinte e dois (22) da Constituição federal que ordena: "A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Con-

---

sessão de 12-6-60, Prefeitura do Distrito Federal; rec. ext. n.º 42.396, Prefeitura do Distrito Federal, 1.ª Turma, sessão de 29-8-60; rec. ext. n.º 42.826, Prefeitura do Distrito Federal, sessão de 1-12-59, 2.ª Turma (*Revista de Direito Administrativo,* volume 59, pág. 94, vol. 57 pág. 81; *Revista Trimestral de Jurisprudência,* vol. 7, págs. 115 e 394; vol. 6, pág. 562; volume 2, pág. 211).

II— MAJORAÇÃO DE 20%

Sustentam, porém, alguns dos contribuintes inconformados, que do feitura do Ministro Federal, 1.ª Turma, sessão de 29-8-60; rec. ext. n.º valor, ao tempo do aumento, limite máximo estabelecido no art. 169 da Constituição do Estado de Minas Gerais, assim redigido:

"Nenhum impôsto, estadual ou municipal, poderá ser elevado, direta ou indiretamente, além de 20% do seu valor, ao tempo do aumento."

O art. 28, n.º II, letra *a*, da Constituição federal dispõe, todavia, que a *autonomia* dos Municípios será *assegurada* pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interêsse e, *especialmente, "à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência* e à aplicação de suas rendas".

tas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais." Já participei de diversos julgamentos no Supremo Tribunal, votando pela inconstitucionalidade da limitação. Recordo-me dos recursos extraordinários vinte e seis mil oitocentos e cinqüenta e cinco (26.855) julgado em trinta (30) de maio de mil novecentos e cinqüenta e cinco (1955); recurso extraordinário vinte e sete mil e vinte e três (27.023) em dezesseis (16) de maio de mil novecentos e cinqüenta e cinco (1955).

Parece-me que o artigo vinte e dois (22) da Constituição não interfere na inteligência do artigo vinte e oito (28). O poder fiscalizador das finanças municipais, atribuído aos Estados pelo artigo vinte e dois (22) visa apenas a moralização da administração pública, na execução do orçamento.

Realmente o legislador constituinte, conhecedor profundo dos políticos do interior, suas virtudes e defeitos, e dos desmandos a que pode atingir a paixão, na proteção correligionária, estabelece um freio na aplicação das verbas orçamentárias dos municípios, abrindo expressamente essa exceção à autonomia municipal. Mas, é exceção e especialíssima, é uma fiscalização sôbre dados concretos, o município é inteiramente autônomo para dirigir-se, criar suas fontes de receita e atender às despesas; o exame da aplicação das verbas orçamentárias exigia uma fiscalização maior que não devia ser confiada, na União, do constituinte federal, as próprias autoridades do município, em regra tôdas filiadas ao partido dominante.

Nem o artigo vinte e oito (28) nem qualquer outro admite restrição à decretação e arrecadação de tributos, ao revés, faz dessa decretação e da arrecadação uma das vigas mestras que asseguram a autonomia.

Se o legislador municipal imprudente exceder a capacidade tributária dos municípios, arruinando o Erário Público, o remédio, o reajustamento, está

O art. 169 da Constituição de Minas Gerais, promulgada em 14-7-47, contrariou aquêle *princípio institucional,* inscrito no título I, capítulo I da Constituição, ao estabelecer as bases da "Organização Federal".

Não poderá vingar, portanto, nesta suprema instância, a prevalência da *norma estadual* sôbre o *texto constitucional federal.*

III — A AUTONOMIA MUNICIPAL

Como é sabido, no regime constitucional de 1891 coube aos Estados (art. 68) assegurar a autonomias dos Municípios, em tudo quanto respeitasse ao seu "peculiar interêsse". Como outorga dos Estados, a autonomia municipal não prosperou, como o desejavam os seus arautos, até que os fatos, mais eloqüentes que os textos, tiveram eco na Constituição de 1934.

É fato indubitável que a noção da autonomia evoluiu de um conceito, de início, polêmico e impreciso, mais político do que jurídico, com invocação do "peculiar interêsse", para atingir a concisão e a objetividade que ressaltam da redação dos textos constitucionais mais recentes.

Como apanágio de sua autonomia passou o Município a ser contemplado, *por direito próprio,* na partilha tributária, pedra angular da organi-

no artigo vinte e três (23). Aí, sim, a Constituição permite mais uma vez, excepcional e extensivamente, a intervenção do Estado, em dois casos declarando, positivamente, que a intervenção, se fará para regularização das finanças. Note-se, porém, tais permissões são sempre expressamente caracterizadas.

E é curioso acentuar que a preocupação em resguardar a autonomia dos municípios contra a autoridade maior do Estado foi tão grande, que o Constituinte aí empregou a fórmula negativa: "Os Estados não intervirão nos municípios, senão para lhes regularizar as finanças, quando..."

Ora, Senhor Presidente, a exegese dos artigos vinte e oito, vinte e dois e vinte e três (28, 22 e 23), levou-me à convicção de que a intenção do Constituinte foi deixar espancada de qualquer dúvida a proibição de imiscuição dos Estados na vida dos municípios salvo em casos excepcionais nêles taxativamente previstos, sob pena de intervenção da União Federal, convocada a protegê-los.

Nos têrmos do artigo sete, número seis (7, nº VI) letra *E*. E se assim é, como admitir essa tutela preventiva, não autorizada, essa restrição das fontes de receita, impedindo o desenvolvimento econômico das células do regime, podendo mesmo coartá-lo através dêsse freio, permitiu beneficiar por forma indireta a alguns, em detrimento de outros; pois, em última análise, cada município, como célula autônoma pode dirigir-se sem tutela, sem restrições, conhecendo as peculiaridades que lhe propiciam o progresso previsto. E o legislador constituinte, traçando o arcabouço do regime, deu as regras pelas quais deve orientar-se, fixando rigidamente como devem orientar-se a União e Estados para que os municípios se mantenham autônomos. Qualquer afrouxamento na rigidez da interpretação importará em conseqüências imprevisíveis."

---

zação federativa. E entre os atributos dessa autonomia foi então mencionada (como no artigo 28, n.º II, do texto vigente) "a decretação dos seus impostos e taxas e a arrecadação e a aplicação das suas rendas" (Constit. 1934, art. 13, II).

Foi através da atribuição de *impostos privativos,* com as sucessivas modificações da partilha tributária, que a autonomia municipal se consolidou, fundada em recursos econômicos e financeiros próprios. Sem esta base tributária, concebida como reduto intransponível à ação legislativa das demais entidades que compõem a federação, os outros atributos da autonomia, inclusive a eletividade dos prefeitos e vereadores e a organização dos serviços públicos locais poderiam transformar-se (como aconteceu, até certo ponto, no regime de 1891) em mera aspiração, sem possibilidade de realizar-se. (Ver Carlos A. A. de Carvalho Pinto, *Normas Gerais de Direito Financeiro,* 1949, págs. 34 e 35).

Neste sentido é o depoimento de um estudioso da matéria, Hely Lopes Meireles (autor de alentada monografia sôbre o *Direito Municipal Brasileiro,* editada em 1957), em trabalho intitulado "O Regime Municipal Brasileiro em confronto com o de outros países", publicado na *Revista de*

Por êstes fundamentos, voto pela inconstitucionalidade do artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição de Minas Gerais, como, aliás, já tenho votado em outras oportunidades. Dou, portanto, provimento ao recurso."

VOTO SÔBRE INCONSTITUCIONALIDADE

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Senhor Presidente, também considero inconstitucional, no tocante aos Municípios, a limitação contida no artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição do Estado de Minas Gerais. Neste mesmo sentido, proferi votos nos recursos extraordinários números vinte e seis mil cento e cinqüenta e sete (26.157), de um-oito-sessenta e um (1-8-61), vinte e nove mil duzentos e oitenta e cinco (29.285), de dez-sete-sessenta e um (10-7-61) e trinta e cinco mil quatrocentos e vinte (35.420), desta última data.

Desejo, apenas, acentuar, na fundamentação dêste voto, que estou de acôrdo com a interpretação que deu o eminente Doutor Carlos Medeiros Silva ao artigo vinte e dois (22) da Constituição federal, *data venia* dos eminentes Ministros que o interpretam diversamente.

Realmente, o artigo vinte e dois (22) da Constituição teve aplicação, quanto ao Estado de Minas Gerais, no artigo quarenta e um (41) da Constituição estadual, o qual atribuiu a tarefa de fiscalizar a administração financeira do Estado, dos Municípios, das autarquias e dos órgãos autônomos, ao Tribunal de Contas. Vale dizer, a Constituição mineira não interpretou as limitações que o artigo vinte e dois (22) da Constituição federal faculta aos Estados, no sentido de alcançarem a competência legislativa dos Municípios, mas, tão-sòmente, a sua atividade administrativa.

Dir-se-á que o artigo vinte e dois (22) refere-se à fiscalização financeira municipal e à execução do orçamento. Se a administração financeira apenas significasse aplicação da receita, estaria já contida na outra locução "exe-

---

Direito Administrativo, vol. 42, págs. 30-45. Depois de recordar que "outro princípio assegurador da autonomia municipal é a garantia que a *Constituição federal oferece ao Município* de decretar e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar as suas rendas *sem tutela ou dependência de qualquer outro poder* (art. 28, II, *a*), comenta o reputado autor: "Com efeito, inexpressiva seria a autonomia política e a autonomia administrativa, *sem a autonomia econômica*, que é a que possibilita a realização de obras e manutenção dos serviços públicos locais. *Seria uma quimera* atribuir-se autogovêrno ao Município, sem dar-lhe renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso." (pág. 35)

A identificação do princípio da "autonomia" dos Municípios com o da "decretação e arrecadação dos tributos de sua competência" torna imune da intervenção do legislador federal, ou estadual, o processo de criação e de percepção dos impostos que a própria Constituição federal lhes outorgou.

Não podem, portanto, a União e os Estados estabelecer isenções, ou restrições ao poder tributário municipal, naquilo que a Lei Maior declara ser de sua competência privativa, salvo os casos previstos na própria Constituição federal.

cução do orçamento". O argumento é mais aparente que real. Há certos atos que não se referem pròpriamente à execução orçamentária e que cabem no conceito de administração financeira, justificando o emprêgo desta locução no artigo vinte e dois (22) da Constituição federal, embora nenhuma das duas expressões "fiscalização da administração financeira" e "da execução orçamentária" envolva restrições à competência tributária do Município.

Lembraria, por exemplo, que o Estado pode, na Constituição estadual, ou em lei, na medida em que a Constituição autorizar, estabelecer cautelas quanto à concessão de créditos extraordinários, que é matéria de receita, e não de despesa; sôbre concorrência para celebração de contratos administrativos, sôbre alienação ou aforamento de imóveis, etc. Tôdas essas matérias que não são, pròpriamente, de execução orçamentária, incluem-se no conceito de administração financeira. Sôbre tôdas elas, a Constituição estadual pode estabelecer certas condições ou restrições à atividade administrativa dos Municípios, com o objetivo geral de *fiscalizar* a sua "administração financeira".

O que, entretanto, de acôrdo com a fundamentação dada pelo Doutor Carlos Medeiros Silva, não me parece possível, com fundamento no citado artigo vinte e dois (22), que apenas prevê a fiscalização da administração financeira e da execução orçamentária, é restringir-se a competência legislativa dos Municípios, sobretudo a competência tributária. Quando digo — sobretudo a competência tributária —, tenho em vista o artigo vinte e três (23) da Constituição federal, que só permite a intervenção dos Estados nos Municípios para lhes regularizar as finanças, isto é, nos casos de insolvência financeira dos Municípios.

Se permitirmos aos Estados limitar a receita dos Municípios, estaremos permitindo que criem os pressupostos da intervenção nos Municípios, provocando-lhes a insolvência.

IV — OS CASOS DE SÃO PAULO E PARANÁ

No julgamento da Representação n.º 96, ocorrido em 3-10-47, o Pretório Excelso teve oportunidade de afirmar a tese, ora defendida, de que a autonomia municipal sofre atentado sempre que a Constituição estadual dispõe sôbre a cobrança de impostos de sua competência privativa (*Arquivo Judiciário*, vol. 85, págs. 77-146; idem, *Revista Forense*, volume 125, págs. 93 e segs.).

Com efeito, a Constituição de São Paulo, promulgada em 9-7-47, havia estabelecido isenções de impostos privativos dos Municípios. Suscitada pelo Sr. Procurador-Geral da República, Temístocles Brandão Cavalcânti, a tese da inconstitucionalidade dos dispositivos em questão, porque atentatórios da autonomia municipal, encontrou ela a mais franca e decidida acolhida por parte dos egrégios Ministros que participaram do julgamento. Para não alongar êste trabalho, vamos limitar-nos à transcrição dos pontos mais expressivos dos votos então colhidos.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira, Relator, disse que: "Dentro da órbita dessa autonomia, no exercício do direito que lhe outorga a Constitui-

É mais um argumento, portanto, pelo qual não posso admitir, no tocante aos Municípios, a limitação ora em exame.

Acompanho o brilhante voto do eminente Ministro Afrânio Costa, dando provimento ao recurso, para declarar inconstitucional, quanto aos Municípios, o referido artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição de Minas Gerais.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Senhor Presidente, a Constituição de mil oitocentos e noventa e um (1891) não deu aos Municípios impostos certos e determinados. Os impostos dos Municípios ficaram, então, na vigência daquela Constituição, à mercê da possível liberalidade dos Estados. Mas, o legislador de mil novecentos e quarenta e seis (1946), fiel ao entendimento do legislador de mil novecentos e trinta e quatro (1934), entendeu de dar aos Municípios impostos certos, expressamente designados, para garantir a autonomia municipal. Foi esta uma "grande e salutar inovação", na frase de Levi Carneiro, vinda da Constituição de mil novecentos e trinta e quatro (1934), mantida na Carta de mil nocentos e trinta e sete (1937) e na nossa lei mais alta atual.

E o artigo vinte e oito (28) da Constituição, com efeito, diz que autonomia municipal seria assegurada aos Municípios, principalmente pelo poder de decretar e arrecadar os tributos de sua competência e aplicação de suas rendas. É o que esta no artigo vinte e oito (28) da Constituição federal.

Como se vê, Senhor Presidente, a Constituição federal deu, expressamente, aos Municípios, o poder de instituir e cobrar os seus impostos, sem quaisquer limitações ou restrições. Desta sorte, interpretando êste dispositivo e tendo em vista os fatos históricos que o ditaram, no louvável intuito de garantir a atuonomia municipal, parece-me que os Estados não podem criar res-

---

ção de criar e arrecadar impostos, não há como recusar paralelamente privativa a faculdade de regular a arrecadação, definindo a matéria suscetível de imposição, *fixando as tarifas,* dispondo sôbre a forma de recolhimento, prazos e conseqüentemente sôbre as dispensas e isenções."

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães assim votou: "Considero inconstitucionais, por serem contrárias à autonomia municipal, as disposições dos arts. 65, *a, b, c* e *d,* e 66 da *Constituição estadual que limitam o poder fiscal dado aos municípios* pelo art. 29 da Constituição federal."

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa acompanhou, sem restrições, neste particular, o voto do Exm.º Sr. Ministro Relator.

O Sr. Ministro Lafaytte de Andrada, depois de enumerar os impostos cujo direito de cobrar a Constituição federal atribui aos Municípios, afirmou:

"Portanto, qualquer limitação, qualquer restrição a êsse direito é inconstitucional, importa na quebra, na ofensa da autonomia municipal."

E, para remate de seu voto, o Sr. Ministro Lafayette de Andrada reproduziu a opinião do então Procurador-Geral, Temístocles Cavalcânti:

trições à liberdade dos Municípios na criação dos tributos, como ora pretende o recorrente, pois seria, de certo modo, um retrocesso ao sistema da Carta de mil oitocentos e noventa e um (1891), que na vigente Constituição, se procurou evitar.

O dispositivo da Constituição mineira tinha fundamento no artigo cento e oitenta e cinco (185) da Carta de mil novecentos e trinta e quatro (1934), como esclareceu da tribuna o eminente Doutor Carlos Medeiros Silva, advogado da Municipalidade neste feito. Mas, êsse dispositivo, como sabem os eminentes colegas, não foi reproduzido na Constituição de mil novecentos e quarenta e seis (1946). E quanto ao artigo vinte e dois (22), como demonstraram os eminentes Senhores Ministros Relator e Vitor Nunes, abalizado especialista em Direito Municipal e muitos outros ramos do Direito, tal dispositivo não tem aplicação na hipótese, para restringir o poder dos Municípios de instituir impostos e arrecadá-los. Tal disposição se refere à fiscalização da administração financeira dos Municípios, como é êle expresso, ao emprêgo da receita, nada tendo que ver, *data venia*, com a criação e arrecadação de tributos municipais.

Com estas considerações, Senhor Presidente, acompanho os votos lúcidos e substanciosos dos eminentes Senhores Ministros Relator e Vitor Nunes.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Sustenta a Prefeitura de Juiz de Fora a plena validade do seu Código Tributário, em face da Constituição federal, especialmente no tocante ao impôsto de indústrias e profissões: *a*) por ser nova; *b*) por ter esta Côrte Suprema aprovado, em vários arestos, a incidência sôbre o movimento econômico; *c*) por manifesta inconstitucionalidade do artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição de Minas Gerais, no que se refere aos Municípios.

Destaco esta última parte, para algumas considerações.

"A competência tributária dos municípios, dentro dos limites constitucionais, *deve ser considerada imune da ação dos Estados,* constituindo compartimentos estanques, vedada a penetração da autoridade estadual *dentro da esfera tributária dos municípios, pelo menos,* e insistimos nesta restrição e *com relação aos impostos constitucionalmente assegurados aos municípios*" (idem, *in Revista Forense,* volume 95, pág. 558, e *Revista de Direito Administrativo,* vol. 1, pág. 516; e *Pareceres do Procurador-Geral,* pág. 134).

O Sr. Ministro Edgar Costa declarou que "as isenções estatuídas pelos dispositivos incriminados devem ser entendidas apenas em relação ao Estado; *as atinentes às rendas dos Municípios são inconstitucionais por contrariarem o princípios da autonomia municipal*".

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato proclamou: "Quanto aos outros dispositivos que dizem respeito à economia do Estado, *tenho como inconstitucionais todos aquêles que limitam o poder tributário dos municípios...*"

O Sr. Ministro Castro Nunes assim exprimiu o seu pensamento: "A isenção dos impostos municipais (arts. 65, *a, c, d* e 30 das Disp. Trans.) *importa numa violação da autonomia municipal.* É argüição a ser conhecida *e julgada procedente.*"

2. O texto da disposição impugnada é êste:

"Artigo cento e sessenta e nove (169). — Nenhum impôsto, estadual ou municipal, poderá ser elevado, direta ou indiretamente, além de vinte por cento de seu valor ao tempo do aumento." Tem-se entendido que, dispondo uma lei quantitativamente sôbre um tributo (por exemplo: categoria tal, tanto), a lei nova deve manter-se dentro do limite determinado: nenhuma alteração, que importe em oneração dos contribuintes com mais de um quinto do que pagavam até então.

É uma restrição tremenda nesta emergência, em que a moeda vai perdendo a significação de medida de valôres, para se transformar em vaga referência aos mesmos.

3. Verifico que a tutela do Estado aos Municípios que o compõem pode exercer-se de acôrdo com os seguintes artigos da Constituição federal: *a*) "Artigo dezoito (18). Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição." *b*) "Artigo vinte e dois (22). A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais." *c*) "Artigo vinte e três (23) — Os Estados não intervirão nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças quando: 1. Se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; 2. Deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada." *d*) "Artigo vinte e quatro (24). É permitida ao Estado a criação de órgãos de assistência técnica dos Municípios."

4. No Estado de Minas Gerais, exatamente para atender ao disposto no artigo vinte e dois (22), há um Tribunal de Contas, com competência bem fixada na sua Constituição, que não lhe imputa nenhum poder para restringir a capacidade impositiva dos Municípios (Constituição Mineira, artigos

---

O Sr. Ministro Aníbal Freire abordou o tema com estas palavras: "O ponto relativo à *autonomia municipal* afigura-se-me incontroverso. A organização tributária, instituída pela lei magna, discrimina as matérias de competência exclusiva da União, dos Estados e dos Municípios. A Constituição de São Paulo invade *esfera privativa* das outras entidades do direito público, que estruturam as nossas instituições."

O Sr. Ministro Barros Barreto votou pela seguinte forma:

"Finalmente as liberalidades prescritas nos artigos 65, *a*, *d*, e 66 do Estatuto e os arts. 28 e 30 das Disp. Trans. *relativos a impostos atribuídos aos Municípios transgridem o preceito constitucional da autonomia dêstes*, eis que o art. 29 da Carta Política da República estabelece, *em têrmos intransponíveis*, a parcela de tributos assegurados aos Municípios."

O Sr. Ministro Laudo de Camargo, finalmente, assim se pronunciou: "Quanto à autonomia municipal, dou-a por ferida, *pela preceituação que restringe a ação tributária dos Municípios.*"

Como se vê da *unanimidade* dos votos dos eminentes Ministros que então compunham o Pretório Excelso, a tese defendida pela Prefeitura de Juiz de Fora teve a mais cabal e inequívoca consagração.

trinta e sete a quarenta e um (37 a 41).

Também, ao Departamento de Assistência não se fêz essa grave atribuição.

5. Restaria verificar se, em face do artigo dezoito (18), teria fôrça operante o artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição estadual.

O princípio da autonomia municipal é um dos que têm sido ciosamente resguardadas em tôdas as Constituições outorgadas a esta República.

Ora, precisamente em função dêsse princípio inabstraível e irremovível, expressamente mencionado no artigo respectivo, é que a Lei das Leis assegura aos Municípios a decretação e arrecadação dos Tributos que lhes concede.

Logo, evidentemente, não dá *chance* ao Estado para operar nesse domínio.

O artigo cento e sessenta e nove (169) é, na restrição alusiva aos Municípios, de manifesta inconstitucionalidade.

6. Assim, nego provimento ao recurso.

VOTO SÔBRE INCONSTITUCIONALIDADE

O Sr. Ministro Cândido Mota — Senhor Presidente, já tenho ponto de vista firmado. Acho que, realmente, a restrição do artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição do Estado de Minas Gerais não pode alcançar os impostos de competência privativa do Município, sob pena de anular a regra de autonomia municipal, que resguarda a capacidade tributária municipal.

Assim, estou de acôrdo com o eminente Sr. Relator, dando provimento ao recurso e considerando inconstitucional o artigo 169 (cento e sessenta e nove) da Constituição mineira."

VOTO SÔBRE INCONSTITUCIONALIDADE

O Sr. Ministro Ari Franco — Senhor Presidente, tenho votado na companhia dos eminentes Senhores Ministros Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães pela constitucionalidade, e, assim, mantenho meu voto, dando provimento ao recurso."

Entenderam os preclaros Juízes que a autonomia municipal não tolerava restrições ou limitações, de qualquer natureza, estabelecida em Constituição estadual, no que tange à sua competência tributária. E isto porque, sendo *privativos* dos Municípios certos e determinados impostos, aos Estados, sob qualquer pretexto, *era vedado disporem sôbre a matéria,* sob pena de atentarem contra a autonomia municipal, que, no regime vigente, não é outorga ou concessão estadual, eis que foi instituída de forma precisa, com a discriminação tributária, no próprio pacto federativo.

Em sessão de 9-7-1954, o Tribunal Pleno, em face da argüição da inconstitucionalidade levantada perante a egrégia Primeira Turma, no rec. extr. n.º 23. 329, do Paraná (como já se procedera em relação ao rec. extr. número 22.712), concluiu pela *inconstitucionalidade* de preceito da lei orgânica dos Municípios paranaenses que proibia a elevação de impostos municipais além de 20% de seu valor ao tempo do aumento. Cobrava a Prefeitura o impôsto de indústria e profissões (exercício de 1952) e o Pretório Excelso *entendeu que era legítima a majoração, superior ao limite de 20% estabelecido no texto estadual,* eivado de inconstitucionalidade.

Disse o Sr. Ministro Nélson Hungria, Relator do feito:

VOTO SÔBRE INCONSTITUCIONALIDADE

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Senhor Presidente, acompanho, *data venia*, o eminente Senhor Ministro Ari Franco. Não me parece que seja manifestamente inconstitucional a disposição do artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição de Minas Gerais, que, ao contrário, se me afigura perfeitamente conciliável com o disposto no artigo vinte e dois (22) da Constituição federal, onde se assegura à Constituição estadual o direito de regular a fiscalização da gestão financeira do município. Se é admissível estabelecer a forma de fiscalizar a gestão financeira, há de ser permitido estabelecer restrição à liberdade de prover os recursos para a gestão financeira, e êsses recursos são os tributos. E assim, perfeitamente razoável que a Constituição fixe o limite de um quinto (1/5) para o aumento de impôsto em exercício.

Dou, assim, provimento ao recurso, acompanho o eminente Senhor Ministro Ari Franco.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Costa (Relator) — Senhor Presidente, a outra parte do acórdão versa o seguinte: — "Os argumentos básicos da segurança impetrada são os seguintes: ocorrência de bitributação, porque o impôsto municipal recai sôbre o movimento econômico do giro comercial do contribuinte e o Estado cobra impôsto nessa mesma base; aumento do impôsto além de vinte por cento (20%), ferindo o disposto no artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição do Estado. O Estado não cobra impôsto de indústrias e profissões, sendo êste da esfera tributária exclusiva do Município e sòmente ocorreria bitributação se o contribuinte pagasse duas vêzes o impôsto pela mesma atividade. Nenhum impôsto cobra o estado com base no giro comercial do contribuinte. Relativamente ao aumento do tributo de mais de vinte por cento, trata-se de matéria superada, eis que tem sido julgado que não se aplica aos Municípios a restri-

---

"Entendo que o art. 57, n.º III, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná é inconstitucional, pois que, *infringindo a autonomia financeira do município* recorrente, *achava de limitá-lo* ao arrepio do art. 28, II, letra *a*, da Constituição federal."

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães foi o único voto vencido, com remissão ao art. 22 da Constituição federal, que possibilita a "fiscalização da administração financeira" dos Municípios, pelos Estados, segundo as leis que baixar (*Revista do Serviço Público*, junho de 1956, vol. 71, n.º 3, pág. 585).

No julgamento do rec. ext. n.º 22.712, o Tribunal Pleno, em acórdão *unânime* (sessão de 6-8-54), concluiu pela inconstitucionalidade da lei do Paraná (art. 57, n.º III, da Lei n.º 64, de 21-2-48, Lei Orgânica dos Municípios) que proibia a elevação do impôsto além de 20% do seu valor, ao tempo do aumento. Disse o Sr. Ministro Nélson Hungria, Relator:

"A decretação de tributos municipais é assunto que diz com a irrestrita autonomia municipal. A única restrição que podem sofrer os Municípios, a tal respeito, é, como diz Sampaio Dória (*Direito Constitucional*, II. pág.

ção contida no artigo cento e sessenta e nove (169) da Constituição estadual, por ferir a autonomia municipal, consoante se vê de acórdãos da lavra dos eminentes desembargadores Márcio Ribeiro, Melo Júnior e Cunha Peixoto, colhidos em *Minas Forense* — onze/trinta e um, vinte e oito/sessenta e cinco e trinta e três/oitenta e nove (11/31, 28/65 e 33/89)."

Esta matéria já tem sido discutida muitas vêzes e o recorrido cita voto meu num caso aqui discutido, transcrito na *Revista de Direito Administrativo*, volume cinqüenta e um (51), página sessenta e sete (67):

"O impôsto estadual de indústrias e profissões recai sôbre a atividade mercantil ou industrial exercida pela pessoa física ou jurídica, não se confundindo com as vendas e consignações que dizem respeito à movimentação mercantil ou industrial da riqueza pròpriamente. Aliás, a distinção é de âmbito constitucional. Não pode ser envolvida na forma de tributação, nem é possível a confusão. Inúmeros impostos obedecem ao mesmo critério fixado para cobrança sem que se possa ver nisto bitributação."

Então, Senhor Presidente, com relação à segunda parte, eu também confirmo o acórdão, que considero de acôrdo com a jurisprudência dêste Tribunal, de que tenho participado com grande honra para mim.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

"Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *a*) declararam a inconstitucionalidade do artigo cento e sessenta e nove (169), no que concerne aos municípios, da Constituição de Minas Gerais, pelos votos dos Senhores Ministros Relator (Afrânio Costa), Vitor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada, vencidos os Senhores Ministros Ari Franco e Hahnemann Guimarães; *b*) negaram provi-

---

49) "a observância dos limites que a Constituição federal impõe indistintamente à União, Estados e Municípios. Ora, *se a Constituição vigente nada diz sôbre o limite da majoração de impostos, além de 20%, não pode o Estado-membro impor aos municípios essa limitação,* do mesmo modo que à União seria vedado impô-la aos estados-membros."

A decisão contou com o voto do Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, de vez que a restrição à autonomia municipal se encontra em lei e não no próprio texto da Constituição estadual, que, no pensamento de S. Ex.ª, poderia esabelecê-la, com base no art. 22 da Constituição federal.

A egrégia 2.ª Turma, em acórdão unânime, proferido em 24-9-57, no rec. ext. n.º 34.976, também do Paraná, adotou a tese do Tribunal Pleno, esposada nos casos anteriores, com a participação não só do Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, como dos Srs. Ministros Afrânio Costa (substituto do Sr. Ministro Rocha Lagoa), Vilas-Boas e Lafayette de Andrada.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa, Relator, assim se expressou, na parte referente à elevação do tributo:

"Sem dúvida, a limitação oposta, no julgado local, ao poder de tributar, inerente à autonomia municipal, *fere o princípio estabelecido pelo artigo*

mento ao recurso, contra os votos dos Senhores Ministros Vilas-Boas, Ari Franco e Hahnemann Guimarães. Presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro Barros Barreto. Relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Afrânio Costa (substituto do Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Gallotti, que se acha licenciado). Ausente, justificadamente, o Execelentíssimo Senhor Ministro Pedro Chaves. Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores Ministros Afrânio Costa (substituto do Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Gallotti, que se acha licenciado), Vitor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada.

28, II, da Constituição federal, que assegura aos municípios a decretação de tributos compreendidos na sua alçada, assim lhes facultando determinar o *"quantum" dêsses tributos,* segundo critério assente nas suas necessidades ou condizente com o seu *peculiar interêsse"* (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 52, págs. 107-110, e *Revista Trimestral de Jurisprudência,* vol. 3, págs. 450-452).

V — OS CASOS DE MINAS GERAIS

A jurisprudência do Pretório Excelso, tão segura no resguardo da autonomia municipal, nos casos de São Paulo e do Paraná, vacilou, entretanto, ao apreciar pleitos idênticos, em sua substância, oriundos de Minas Gerais.

Em verdade a egrégia 2.ª Turma, em sessão de 25-10-49, negou provimento ao rec. ext. n.º 15.023, da Prefeitura de Monsanto, que pretendia cobrar o impôsto de indústrias e profissões do Banco da Lavoura de Minas Gerais S.A., no exercício de 1947, com aumento superior a 20%. O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, Relator, com base no art. 22 da Constituição federal, assim justificou o seu voto vencedor: "É, assim, razoável que

previninndo excessos dos Municípios, na gestão de suas finanças, a Constituição estadual vede a majoração, direta ou indiretamente, do impôsto em mais de um quinto de sua importância. Cabe, sem dúvida, pelo citado art. 22, às Constituições estaduais a escolha da forma para se velar a gestão dos bens públicos municipais. A Constituição mineira escolheu a padronização das leis tributárias e a proibição de aumentos que não observassem a razão dada."

Sem declaração explícita de votos acompanharam o Exm.º Sr. Relator os Srs. Ministros Macedo Ludolf (substituto do Sr. Ministro Goulart de Oliveira) e Edgar Costa, sendo impedido o Sr. Ministro Orosimbo Nonato (*Revista Forense,* vol. 133, págs. 399-401; *Revista de Direito Administrativo,* vol. 28, págs. 183-185; idem *Diário da Justiça* de 1-1-51).

A mesma egrégia 2.ª Turma, sendo recorrente a Prefeitura de São João Nepomuceno e recorrido o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, deu provimento ao rec. ext. n.º 31.932, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Vilas-Boas *in verbis.*

"O Município é autônomo e não pode sofrer limitações na sua competência impositiva, senão as expressas na Constituição federal".

Em grau de embargos, porém, foi êste acórdão reformado, sendo Relator o Sr. Ministro Ary Franco. Reportou-se S. Ex.ª aos julgamentos proferidos nos recursos extraordinários n.os 15.023 e 26.855, ambos do Paraná, relatados, respectivamente, pelos Srs. Ministros Hahnemann Guimarães e Luís Gallotti.

Cobrava a Prefeitura de São João Nepomuceno o impôsto de indústrias e profissões, do exercício de 1953, com elevação superior a 20%, sem observância do art. 169 da Constituição estadual. Concluiu-se, por maioria de votos, pela ilegitimidade do lançamento por se tratar de *majoração,* além do limite referido.

Na mesma assentada de julgamento, aos 21-11-60, entretanto, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora foi vitoriosa, no Tribunal Pleno, em decisão *unânime,* proferida no rec. ext. n.º 35.354, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Ari Franco:

"Desprezo os embargos, porque não se trata de majoração e sim de impôsto nôvo, conforme mostrei da leitura da ementa do acórdão".

O impôsto cobrado era o de indústrias e profissões, relativo ao exercício de 1951 e devedor o Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais S.A., que se defendeu invocando o art. 169 da Constituição mineira. No Julgamento da egrégia Turma (2.ª), em 16-7-57, decisão unânime, o Sr. Ministro Ribeiro da Costa, Relator, invocou o seu voto proferido, em caso idêntico, na egrégia 1.ª Turma, no recurso extraordinário n.º 26.855, em sessão de 30-5-55, entre a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e o Banco da Lavoura de Minas Gerais S.A., versando a mesma matéria. Disse, então, o Sr. Ministro Relator:

"É certo que o art. 169 da Constituição mineira veda o acréscimo anual dos impostos em mais de 20% do seu valor à época do aumento, *mas êsse dispositivo não se aplica ao poder de tributar do Município*".

Resta focalizar o julgamento do rec. mand. seg. n.º 8.289, proferido, na sessão de 10-5-61. Reformou, *em parte*, o Pretório Excelso, a decisão do ilustre Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que concluíra pela legitimidade da cobrança do impôsto de indústrias e profissões, pelo Município de Juiz de Fora, contra a Fábrica de Papelão Ondulado Mariano Procópio Ltda. e outros.

Neste caso (rec. mand. seg. n.º 8.289, sessão de 10-5-61), o Pretório Excelso, mais uma vez, afastou a impugnação da cobrança do impôsto de indústrias e profissões com base no movimento econômico. Disse o Sr. Ministro Luís Gallotti, Relator:

"No tocante ao cálculo do impôsto de indústrias e profissões com base no movimento econômico, pacífica é a jurisprudência do Supremo Tribunal em admiti-lo".

Mas, com relação à inconstitucionalidade do art. 169 da Constituição de Minas Gerais o Sr. Ministro Luís Gallotti não acolheu a argüição (aceita pelo Tribunal recorrido). Disse S. Ex.ª que "a Constituição estadual nesta matéria pode criar maiores limitações aos Municípios do que as leis orgânicas" e assim entendeu "com base no art. 22 da Constituição federal, que cuida da administração financeira". A decisão foi tomada por 6 votos contra 4. Foram votos vencidos os dos Srs. Ministros Gonçalves de Oliveira, Ribeiro da Costa, Vítor Nunes Leal e Cândido Mota, cuja fundamentação passo a reproduzir em parte.

Para o Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, a autonomia municipal, assegurada em tôda a sua plenitude no art. 28 da Constituição federal, é irres-

trita e não pode sofrer a limitação contida no texto estadual. E assim rematou o seu pensamento:

"De maneira que a norma da Constituição estadual não pode tirar aos Municípios, face ao art. 28 citado, o poder de cobrar o impôsto como lhe parecer a lei local, municipal".

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa reportou-se aos votos que proferiu no rec. extr. n.º 26.855, de Minas Gerais (caso do Banco da Lavoura, *D. J.* de 31-5-55), e no recurso extraordinário n.º 34.926, do Paraná (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 52 pág. 109).

O Sr. Ministro Vítor Nunes Leal recordou o caso de São Paulo e a opinião já expendida por S. Ex.ª em trabalhos doutrinários sôbre a autonomia municipal (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 18, pág. 393, e *Problemas de Direito Público,* pág. 368). Depois de referir-se ao art. 169 da Constituição de Minas Gerais, afirmou S. Ex.ª:

"Em tal caso não há recurso de hermenêutica que salve a validade do dispositivo no que se refere aos impostos municipais".

Do exame dos casos julgados verifica-se que, nos casos de São Paulo e do Paraná, a orientação do Pretório Excelso foi radical, não admitindo a restrição à competência tributária do Município. Mas, em se tratando de Minas Gerais, houve divergência na motivação dos votos vencedores e vencidos.

VI — A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE MINAS GERAIS

A jurisprudência do colendo Tribunal de Minas Gerais, intérprete autorizado da Constituição do mesmo Estado, merece especial atenção. É pacífica no sentido de afastar a restrição do art. 169 aos impostos municipais.

Assim decidiu, reiteradamente, em obediência à orientação do Pretório Excelso:

"Não é inconstitucional a majoração do impôsto de indústrias e profissões em mais de 20% do seu valor, por ser tributo constituinte de renda municipal e peculiaríssimo interêsse do município" (*Revista Forense,* vol. 189, pág. 204; *Minas Forense,* vol. 13, pág. 172, e vol. 14, pág. 26).

. . . . . .

"A autonomia do Município para decretar impôsto que lhe pertença é absoluta". (Prefeitura de Uberaba contra Banco da Lavoura; idem, Prefeitura de Pará de Minas contra Banco de Minas Gerais; idem, Prefeitura de Tupaciguara contra Banco Mineiro da Produção; idem, Prefeitura de Divinópolis contra Banco Nacional de Minas Gerais; *Revista Forense*, vol. 191, pág. 206; vol. 189, pág. 204; vol. 175, pág. 240).

A propósito, ainda, do mesmo art. 169, o ilustre Tribunal de Minas proclamou, em sessão plenária, que: "a proibição, porém, não alcança a majoração que resulta da lei orgânica do impôsto, segundo o mecanismo que estabeleceu para individualizar o débito fiscal de cada contribuinte" (*Revista Forense*, vol. 164, págs. 254 e segs., sendo de notar o voto do Sr. Ministro Vilas-Boas, então Desembargador).

VII — O ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O art. 22 da Constituição federal, que os Senhores Ministros Hahnemann Guimarães e Luís Gallotti indicam como suporte do art. 169 da Constituição de Minas Gerais, dispõe que:

"*A administração financeira,* especialmente a execução do orçamento. *será fiscalizada na União,* pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas *e nos Estados e Municípios* pela forma que fôr estabelecida nas constituições estaduais".

Trata, portanto, o dispositivo da *fiscalização da administração financeira,* especialmente a execução orçamentária. A menção do Tribunal de Contas, como órgão da União, incumbido dessa tarefa, mostra qual a sua natureza (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946,* 2.ª ed., página 105).

Administração financeira é *aplicação de receita,* é utilização ou emprêgo de verbas orçamentárias, é realização de despesa, é atividade própria de quem arrecada e gasta. É tarefa adjetiva, de aplicação de leis tributárias, que o orçamento reflete; não inclui o ato substantivo da criação do impôsto, eminentemente legislativo.

É sabido como o Tribunal de Contas (Constituição, art. 77) executa a sua missão de acompanhar e *fiscalizar a execução do orçamento.* Não interfere êste colendo órgão na *criação* ou arrecadação dos tributos, mas, precìpuamente, ***no contrôle das despesas.***

VIII — O ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO DE MINAS GERAIS

A fonte inequívoca do art. 169 da Constituição de Minas Gerais foi o art. 185 da Constituição federal de 1934 (e não o art. 22 da Constituição vigente), que era assim redigido: "Nenhum impôsto poderá ser elevado além de vinte por cento do seu valor ao tempo do aumento".

O constituinte mineiro conservou a mesma redação, com o acréscimo das palavras "estadual e municipal" depois de "impôsto" e da expressão "direta ou indiretamente", após o vocábulo "elevação".

Ambos os dispositivos foram inseridos nas "Disposições Gerais" e não no capítulo referente à fiscalização financeira.

A Constituição federal de 1946 cancelou a norma de 1934 e, como garantia do constituinte, estabeleceu a regra do art. 141, § 34, que não existia naquela, mas que obriga não só à União, como aos Estados e Municípios.

Na Constituição mineira vigente se encontra o título III, relativo à "Fiscalização de Contas".

No seu art. 41 diz textualmente que ao Tribunal de Contas compete:

I — *"fiscalizar a administração financeira* do Estado, *municípios,* autarquias e órgãos autônomos".

A atribuição, outorgada ao Estado, no art. 22 da Constituição federal, *de fiscalizar a administração financeira dos Municípios foi plenamente regulada no art. 41 da Constituição mineira,* que continua em vigor.

Não tem, portanto, o art. 169, que proíbe a majoração de tributos, qualquer relação necessária com o art. 22 da Constituição federal de 1946; o seu correspondente é o art. 185 da Constituição de 1934, que não foi reproduzido na vigente. A fiscalização da administração financeira, em relação aos Municípios, estava prevista, no art. 13, § 3.º, como faculdade reconhecida aos Estados.

O art. 169 da Constituição mineira, como o de número 185 da Constituição federal de 1934, visaram a proteção do contribuinte contra os excessos da tributação (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1934,* vol. II, página 558). Admitida a limitação dos impostos privativos do Município, poderia ela ser baixada a índices mínimos. E, neste caso, a ação do legislador constituinte estadual *anularia,* pràticamente, a fonte de

receita que a Constituição federal concedeu ao Município como atributo de sua economia.

A defesa do contribuinte, contra os abusos do poder fiscal, está hoje inscrita no art. 141, § 34, entre as garantias individuais. Obriga tanto a União, como os Estados e os Municípios. Dispositivo semelhante não existia no texto constitucional de 1934; daí a razão de ser de seu art. 185. Mas a experiência mostrou, bem cedo, que a limitação de 20% não devia subsistir e a restrição foi abolida do texto federal e substituída pela exigência de *lei anterior e prévia autorização orçamentária* (art. 141, § 34).

A inflação dos últimos tempos, com a desvalorização da moeda, em índice superior a 20% ao ano, mostra como a União foi prudente repudiando, em seu pacto fundamental de 1946, a norma de 1934. Não serão os Municípios mineiros, que não têm o poder de *desvalorizar a moeda,* pelos expedientes de que sòmente a União pode usar, que hão de sofrer as conseqüências de um texto incompatível com a sua autonomia.

O art. 113 da Constituição de Minas, que previa a decretação de um Código Tributário padrão para os Municípios, para o exercício de 1949

(art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), não foi cumprido pela Assembléia Legislativa, que o considerou inconstitucional. Ficaram, assim, livres os Municípios mineiros de adotar o critério de cobrança do impôsto em causa com base no "movimento econômico", graduando-o segundo "a capacidade econômica do contribuinte", conforme preceitua o art. 202 da Constituição federal.

A interpretação constitucional deve concluir pela harmonia e coexistência dos textos. Se admitirmos que o artigo 22 da Constituição federal permite a anulação do art. 28, por obra do legislador constituinte estadual, a autonomia municipal voltará a ser o que foi no regime de 91, uma concessão do Estado e não uma outorga da União, inserida no capítulo referente à Organização Federal.

Com êstes subsídios terá o leitor a noção da relevância do acórdão comentado que pôs têrmo a uma controvérsia de real interêsse para os municípios e o resguardo de sua autonomia.

CARLOS MEDEIROS SILVA