MUNICÍPIO — COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA — RESTRIÇÕES — INCONSTITUCIONALIDADE.

— É inconstitucional a limitação, imposta pela Constituição do Estado, à competência tributária dos Municípios.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representada: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia
Representação n.º 494 — Relator: Sr. Ministro
ARI FRANCO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Representação nº 494, da Bahia, sendo representante o Procurador-Geral da República e representada Assembléia Legislativa do Estado da Bahia.

Acordam, em Sessão Plena, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, julgar procedente, em parte, a representação, por unanimidade de votos, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Brasília, 11 de junho de 1962. — *Lafayette de Andrada,* Presidente. — *Ari Franco,* Relator.

dos impostos, dentro de certo limite. Se não me engano, o art. 169 da Constituição de Minas Gerais foi discutido aqui.

De maneira que não teria dúvida em acolher a representação nestes têrmos. Mas S. Exa., o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães pôs em evidência que, na hipótese, não foi a Constituição que estabeleceu a alíquota. Sujeitar os Municípios diretamente à votação ocasional de uma assembléia sôbre essa matéria é consagrar o regime da insegurança e da incerteza.

Feitas essas considerações, estou de inteiro acôrdo com a conclusão a que chegou o eminente Sr. Ministro Vítor Nunes Leal, rejeitando, em parte, a representação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Julgaram procedente, em parte, a representação. Decisão unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Ari Franco.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Cunha Melo (substituindo o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto, que se acha licenciado), Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

tude de protesto, dificilmente poderia remediar os males da prodigalidade dos seus antecessores (páginas 353-354).

Com êsses esclarecimentos, quero apenas recordar — no tocante aos demais pontos da reclamação, acima indicados, que considero admissível o contrôle por órgão estadual do ponto de vista da legalidade. Parece-me, pois, que a Constituição estadual, nos pontos indicados, pode ser interpretada com tais reservas, o que elimina o vício de inconstitucionalidade.

Rejeito, pois, a representação, quanto às matérias restantes, acolhendo-a tão sòmente quanto ao inciso IV do art. 104 da Constituição estadual.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, estou de acôrdo com a restrição feita pelo eminente Ministro Relator; também julgo procedente, em parte, a representação. Acolho com relação ao art. 104 da Constituição baiana.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — É possível que a Constituição fixe uma taxa, como no art. 169, da Constituição mineira mas não é possível que se transfira para a Assembléia Legislativa essa fixação.

O Sr. Ministro Ari Franco — Assim, julgo procedente a representação, em parte.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Também tenho a representação por procedente em parte.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, já me manifestei várias vêzes sôbre esta questão de fixação pela constituição dos Estados, do aumento

dos pelos de outros órgãos incumbidos de tutelar tôda a sua atividade". (pág. 359).

"Diversas constituições estaduais adotam precauções para prevenir tendência perdulárias na administração municipal. Já nos manifestamos favoràvelmente a tais medidas dentro de certos limites, a saber: 1°) que se refiram à gestão financeira; 2°) que tenham aplicação genérica, não discriminatória; 3°) que condicionem, acautelem, mas não vedem a deliberação municipal; 4°) que se limitem a estabelecer pressupostos de legalidade, sem transferir a qualquer órgão não municipal contrôle de conveniência ou oportunidade; 5°) finalmente — norma orientadora básica no julgamento de tais providências — que elas se destinem a suprir a impossibilidade de um eficiente contrôle por parte do eleitorado" (pág. 388).

Parece, assim, que o estatuto político de 1946 depositou grande confiança no contrôle político do eleitorado, fazendo recair sôbre êle a maior responsabilidade pela boa gestão financeira dos Municípios, pois êsse tipo de contrôle é o único estritamente compatível com o regime de autonomia concebido em têrmos amplos. Cumpre notar, porém, que essa forma de contraste só tem eficácia nos casos em que a nova administração, porventura alçada ao poder pela manifestação das urnas esteja em condições, senão de reparar, pelo menos de fazer cessar para o futuro os efeitos dos atos danosos da administração anterior. É o que ocorre, por exemplo, como as leis que criam, reduzem ou majoram impostos, as quais a todo tempo podem ser modificadas segundo as preferências dos eleitores. O mesmo não se verifica, porém, com mais isenções tributárias concedidas por longo prazo, com os empréstimos vultosos, com a nomeação de funcionários estáveis ou os aumentos de seus vencimentos, com a venda de bens municipais etc. Nestas e em outras situações equivalentes, a nova administração, que o eleitorado viesse a escolher em ati-

II e III, do art. 104, da Constituição baiana, que também proíbem aos municípios, sem prévia autorização da Assembléia Legislativa ou da Seção Permanente, conceder privilégios e isenções, alienar ou aforar bens imóveis do domínio municipal, salvo as exceções previstas na lei orgânica.

Em outra oportunidade, examinei, com certa extensão, diversas restrições à autonomia municipal contidas nas Constituições dos Estados. Dêsse estudo, incluído no livro *Problemas de Direito Público*, peço vênia para extrair alguns trechos:

"Conforme já foi acentuado é ampla a competência que a Constituição federal concedeu aos Estados relativamente à fiscalização da administração financeira dos municípios. No uso dessa competência podem os Estados confiar aquela tarefa a órgãos existentes (municipais ou estaduais), criar órgãos novos para êsse fim ou com essa atribuição e também determinar a forma, o processo, os critérios a que deve subordinar-se a fiscalização. O assunto já foi considerado pelo Supremo Tribunal Federal no caso do Piauí. Argüiu-se a inconstitucionalidade do art. 50 da Constituição estadual, que seria ofensiva da autonomia dos municípios por haver outorgado a fiscalização das finanças municipais à Comissão Permanente da Assembléia" (pág. 379).

"Já nos manifestamos pela inconstitucionalidade do contrôle de conveniência e oportunidade que se atribua, caso por caso, a órgãos estaduais. 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 substituí-

Bahia, entre êles o art. 104, inciso IV, pelo qual os municípios não poderão sem prévia autorização da Assembléia Legislativa ou da Assembléia Permanente, majorar impostos em mais de 20%.

Neste ponto, peço vênia ao eminente Relator, para acolher a representação. O Supremo Tribunal Federal, em uma série de julgados mais recentes, firmou a tese de que a Constituição estadual não pode limitar a majoração de impostos municipais, ou melhor, não pode estabelecer um teto compulsório para a majoração de impostos municipais.

No caso, subordinar a votação de tais impostos à aprovação da Assembléia, tem sentido ainda mais coercitivo do que a proibição constitucional, porque esta será genérica, não discriminatória. Permitir à Assembléia que negue a autorização, importa excluir competência do município em cada caso, o que não impede a discriminação.

Dos julgados mais recentes, peço vênia para recordar os seguintes: recurso extraordinário nº 45.243, da Segunda Turma, julgado em 7 de abril de 1961; recurso extraordinário nº 29.285, matéria constitucional, do Tribunal Pleno, julgado em 10 de julho de 1961; recurso extraordinário nº 26.157, da Segunda Turma, julgado em 1º de junho de 1961; recurso de mandado de segurança nº 8.392, julgado em 18 de outubro de 1961; recurso extraordinário nº 35.719, do Tribunal Pleno, matéria constitucional, julgado em 20 de outubro de 1961; recurso extraordinário nº 35.326 também do Tribunal Pleno, julgado em 20 de outubro de 1961; recurso de mandado de segurança nº 9.518, julgado em 26 de janeiro de 1962, e outro, recentíssimo, o recurso de mandado de segurança nº 9.566, de que foi Relator o eminente Ministro Luís Gallotti, julgado em 23 de maio de 1962.

Dois outros pontos suscitaram, em meu espírito alguma dúvida: os incisos

da presente Representação; requer, entretanto, seja a mesma distribuída e julgada como fôr de direito e Justiça."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco (Relator) — Sr. Presidente, sou pela improcedência da representação, nos têrmos do parecer da Procuradoria-Geral da República. O que a Constituição baiana e a Lei nº 140, ora apontada como atentatória do princípio da autonomia municipal fizeram, não foi mais do que tomar providências supletivas. Não vejo como isso contraria o princípio da autonomia municipal. Acho até que elas representam fiscalização oportuna, cautelosa e benéfica.

VISTA

O Sr. Ministro Vítor Nunes Leal — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Depois do voto do Relator pela improcedência da reclamação, o Ministro Vítor Nunes solicitou vista dos autos. Adiado, assim, o julgamento.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Ari Franco.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, o eminente Relator, Sr. Ministro Ari Franco, acolhendo o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, votou no sentido da improcedência da representação, que fôra apresentada à Procuradoria por Ubaldino Brandão.

Argüiram-se de inconstitucional diversos dispositivos da Constituição da

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, a Constituição baiana reza o seguinte, nos dispositivos que passo a ler:

Art. 90. "Compete ao Tribunal de Contas: no inciso V:"julgar, em última instância administrativa, os recursos de contribuintes dos municípios" e no inciso VI: "julgar a responsabilidade dos Prefeitos sempre que sob alegação de abusos na gestão dos dinheiros ou outros bens públicos, algum Vereador interpuser recurso do ato da Câmara Municipal que houver aprovado as respectivas contas"; art. 100: "Quando dois ou mais municípios, com características econômicas e geográficas afins, quiserem associar-se, tendo em vista a melhor solução de problemas de mútuo interêsse, da qual resultem vantagens para a coletividade, poderão fazê-lo, mediante prévia anuência dos respectivos podêres e aprovação da Assembléia Legislativa que, se julgar necessário, ouvirá o Departamento das Municipalidades";

"Art. 101. Dois ou mais municípios, quando conveniente aos seus interêsses poderão conceder ou delegar serviço público para utilização conjunta, a qualquer entidade com personalidade jurídica própria e direção autônoma, mediante autorização da Assembléia ou de quatro quintos da Seção Permanente;

"Art. 104. Os municípios não poderão, sem prévia autorização da Assembléia Legislativa ou da Seção Permanente:

I — perdoar dívida ativa, salvo nos casos previstos em lei ou quando o devedor fôr pessoa reconhecidamente pobre;

II — conceder privilégios e isenções;

III — alienar ou aforar bens imóveis do domínio municipal, salvo as exceções previstas na Lei Orgânica;

IV — majorar impostos em mais de vinte por cento;

V — celebrar contratos sem concorrência pública, salvo as exceções previstas no código de contabilidade";

Art. 138. Da Lei nº 140: "São competentes para julgar os recursos voluntários:

a) se a decisão fôr proferida para interpretar dispositivos da Constituição e desta Lei Orgânica ainda não regulamentados ou insuscetíveis de regulamentação;

b) se o fundamento da condenação fôr, além de disposições legais de caráter municipal, qualquer texto de lei federal ou estadual;

c) nas causas de valor superior a cinco mil cruzeiros";

"Art. 195. Julgadas as contas e verificando-se qualquer abuso ou ilegalidade na aplicação dos dinheiros públicos, infração ou inobservância das leis estaduais ou municipais, a Câmara promoverá a responsabilidade do Prefeito, na forma estabelecida na lei;

§ 2º O Prefeito poderá interpor recurso, com efeito suspensivo, dentro do prazo de quinze dias, para o Tribunal de Contas, da decisão prevista neste artigo".

"Art. 196. Da decisão da Câmara Municipal que houver aprovado as contas do Prefeito, qualquer vereador, no prazo de dez dias, pode interpor recurso para o Tribunal de Contas".

"Art. 30. Os municípios não poderão, sem prévia autorização da Assembléia Legislativa ou da Seção Permanente:

I — conceder privilégios e isenções;

II — alienar ou aforar bens imóveis de domínio municipal, salvo se se tratar de:

a) área urbana até seiscentos metros quadrados;

b) área suburbana até cinco mil metros quadrados;

c) área rural até quarenta e cinco mil metros quadrados;

d) doação à União ou ao Estado;

e) doação a instituições de educação e de assistência social, em que da escritura conste a cláusula de reversão, independente de ônus, para o município, se cessarem os fins a que foi destinado o imóvel doado;

III — majorar impostos em mais de 20%;

IV — celebrar contratos sem concorrência pública, salvo as exceções previstas no código de contabilidade e nesta lei;

V — deliberar sôbre o disposto nos artigos 100 e 101 da Constituição do Estado.

Parágrafo único. A autorização a que se refere êste artigo será solicitada à Assembléia Legislativa pelo Prefeito após sanção ou promulgação do ato legislativo municipal".

"Art. 31. O município não poderá perdoar dívida ativa, salvo:

I — quando sua execução possa determinar a ruína do devedor ou a perda de seu único bem;

II — quando o devedor fôr reconhecidamente pobre".

O advogado Ubaldino Brandão, domiciliado em Itabuna, ofereceu representação, dizendo que os dispositivos que li atentam claramente contra a autonomia municipal, assegurada pela Carta Magna. A ilustre Procuradoria-Geral da República disse a respeito o seguinte:

"Alega o representante que as citadas disposições atentam contra a autonomia municipal, assegurada pela Carta Magna, tanto no referente à prestação de contas da Administração como no atinente à sua própria Administração e no que concerne ao seu peculiar interêsse à aplicação de suas rendas e à Organização de seus serviços (arts.

7, nº VII, letras *b*, *e* e *f*, e art. 28 nº II letras *a* e *b* da Constituição).

3. A Assembléia Legislativa prestou informações pelo ofício nº 82, de 23-1-1962, procurando demonstrar que os textos hostilizados não afrontam à Constituição.

4. Parece-nos que as razões da Assembléia Legislativa são convincentes, de modo a evidenciar que não existe, no caso, violação de nenhum dos princípios básicos contidos no art. 7º, inciso VII da Constituição. Confrontando-se os dispositivos impugnados com o art. 28 da Constituição federal, verifica-se que nenhum dêles retira dos municípios a eleição de seus Prefeitos e Vereadores, nem a Administração própria, especialmente, quanto à decretação e arrecadação dos seus tributos, aplicação de suas rendas e organização dos seus serviços públicos locais. A atuação assistencial e supletiva do Estado não atenta contra o princípio da autonomia municipal.

5. Ademais, só quando manifesta e fora de qualquer dúvida razoável é que a argüição de inconstitucionalidade deve ser acolhida. Neste sentido é a doutrina dominante, elaborada, entre nós, desde a Lei nº 221, de 29-11-1890 (vide Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário*, pág. 139; João Barbalho, *Constituição Federal Brasileira*, 1902, pág. 225; Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, 1943, pág. 590; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, 2ª ed. 1923, pág. 89; C. A. Lúcio Bitencourt, *O Contrôle Jurisdicional das Leis*, 1949, página 96).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é no mesmo sentido e está sintetizada no voto do ministro Ari Franco, na Representação nº 310:

"... a inconstitucionalidade, só se reconhece quando manifesta, conforme a doutrina dominante" .

6. Em face do exposto esta Procuradoria-Geral opina pela improcedência