AUTONOMIA MUNICIPAL — REPRESENTAÇÃO

— Inconstitucionalidade do art. 104 n.º IV da Constituição da Bahia.

— Interpretação do art. 28 nº II da Constituição federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembéia Legislativa do Estado da Bahia
Representação nº 505 — Relator: Sr. Ministro PEDRO CHAVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, desprezar as preliminares, unânimemente, e, por maioria de votos, acolher a argüição de inconstitucionalidade do inciso IV do art. 104 da Constituição da Bahia.

Brasília, 12 de novembro de 1962 (data do julgamento). — *Lafayette de Andrada*, Presidente. — *Vitor Nunes Leal*, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Na forma da Lei nº 2.271, de 22 de julho de 1954, o eminente Dr. Procurador-Geral da República encaminhou a êste Egrégio Supremo Tribunal, representação que lhe fôra dirigida pela Associação dos Municípios da Bahia, em que se argúi a inconstitucionalidade dos arts. 104, incisos I a V, e 103, IX, da Constituição estadual. Tal argüição, tem por fundamento, em resumo, a alegação de violação do princípio da autonomia municipal assegurado pela Constituição federal de 18 de setembro de 1946.

A Assembléia Legislativa suscitou em informações, duas questões preliminares, a de ilegitimidade *ad causam* da Associação dos Municípios, para a iniciativa, por falta de interêsse, bem como de sua própria legitimidade passiva, de vez que a impugnação visa a carta política do Estado, votada e promulgada pela Assembléia Constituinte.

Encaminhando a representação, o eminente Procurador examinou em tôda sua profundidade a matéria e concluiu fôsse ela acolhida em parte, para que proclamada a inconstitucionalidade apenas quanto ao texto do número IV, do art. 104, da mencionada Constituição. No desenvolvimento do voto darei maiores detalhes sôbre o caso.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — Os textos impugnados da Constituição do Estado da Bahia, e objeto da representação sob julgamento do Egrégio Plenário, são os seguintes:

"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;

IV — Majorar impostos em mais de vinte por cento;

V — Celebrar contratos sem concorrência pública, salvo as exceções previstas no Código de Contabilidade."

O outro texto é do art. 103 que trata da competência do Departamento das Municipalidades e lhe atribui no inciso IX:

"Verificar a ilegalidade ou inconstitucionalidade de qualquer lei municipal, pedindo, através do órgão a que estiver subordinado, que o Governador solicite à Assembléia Legislativa a sua revogação."

A inconstitucionalidade dêsses textos consistiria na ofensa ao dispositivo do art. 28, II, e letra *a*, da Constituição federal que dispõe sôbre a autonomia dos Municípios, no que concerne à sua administração própria, e ao seu peculiar interêsse, especialmente na decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como da aplicação de suas rendas, e, oposição ao princípio assegurado pelo art. 7°, VII, letra *e*, da mesma Constituição. Essa é a matéria constitucional a ser tomada em consideração. Antes de entrar na sua apreciação, devo destacar a matéria preliminar já aludida no relatório e referente à legitimação processual ativa e passiva. A ilustre Assembléia Legislativa sustentou faltar à Associação dos Municípios legítimo interêsse próprio, que seria dos Municípios e não dela. Despicienda essa alegação. A legitimação ativa para a ação de declaração da inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal, é do Procurador-Geral da República, como decorre do mandamento constitucional do art. 8°, parágrafo único e do art. 1°, da Lei n° 2.271, de 1954.

A "representação" a que alude o parágrafo único do mencionado art. 1°, da Lei n° 2.271, de "parte interessada" não é senão a "notícia do fato" que a qualquer cidadão cabe levar ao conhecimento da autoridade do Procurador-Geral da República e ao critério de seu discernimento, como mero ato de "provocação" de sua atividade funcional. Agindo de *motu proprio*, ou mediante provocação, o Procurador-Geral da República exercita o direito à ação da qual é o legítimo titular, por fôrça da Constituição e da Lei que a regulamentou. Improcede, outrossim, a argüida ilegitimidade passiva. A Assembléia Legislativa é na realidade o órgão que devia ser ouvido na forma ordenada pelo art. 2° da Lei n° 2.271, não só por ser de certa forma a sucessora da Assembléia Constituinte, como ainda porque, através de várias "resoluções" tem aplicado as normas dos dispositivos impugnados na representação. Pelo exposto, rejeito as preliminares e passo a me manifestar sôbre o mérito da representação. Adianto a minha conclusão que é pela rejeição da argüição e pela improcedência do pedido. O eminente Dr. Procurador-Geral, fazendo passar pelo crivo de sua apreciação as alegações da provocação que lhe foi dirigida, rejeitou quase tôdas, apoiando apenas a argüição contra o inciso IV do art. 104 da Constituição da Bahia, que veda aos Municípios, majorar impostos além de

vinte por cento. Não vejo como se possa encontrar nesse dispositivo, uma violação do art. 28, nº II, letra *a*, que assegura autonomia dos Municípios quanto à matéria de seu peculiar interêsse e especialmente quanto à decretação e arrecadação dos seus tributos e aplicação de suas rendas. Parece-me, ao contrário do que é sustentado na representação ser o referido texto do art. 104, IV, perfeitamente conciliável com o citado art. 28, por fôrça do disposto nos arts. 22 e 202, da mesma Constituição federal, que encerram normas de fiscalização e de justiça fiscal. O art. 22 dispõe que a administração financeira e a execução orçamentária dos Municípios, será fiscalizada pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais. Por outro lado, o art. 202 manda graduar os tributos, atendendo-se à capacidade econômica dos contribuintes. Assim não se pode afirmar tenha a Constituição da Bahia invadido área do peculiar interêsse do Município, quando instituiu norma fiscalizadora da tributação, exercendo atribuição própria nos têrmos do art. 22 da Constituição federal, em obediência ainda à regra defensora da capacidade passiva do contribuinte. ditada pelo art. 202. Pelo texto do art. 22, não é só a execução orçamentária dos Municípios que está sujeita à fiscalização, pela forma que as Constituições estaduais estabelecerem mas, também e indubitàvelmente a administração financeira, que vai desde a decretação dos tributos, até a execução do orçamento. Além disso, cumpre não perder de vista que o malsinado art. 104, IV, da Constituição da Bahia, não veda, estatuindo apenas a prévia autorização da Assembléia.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — O que está em causa, é o princípio da autonomia municipal.

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — Vejamos novamente o texto: Os Municípios não poderão, sem prévia autorização da Assembléia... majorar impostos em mais de vinte por cento. A mim quer me parecer que o dever de fiscalizar a administração financeira dos Municípios, cujos *modos faciendi* o art. 22 da Constituição federal atribuiu aos Estados, em conjugação com o princípio geral da justiça das imposições tributárias do artigo 202, justifica e protege o texto impugnado da eiva de inconstitucionalidade e me leva a concluir que o meu voto é pela rejeição da argüição e pela improcedência do pedido.

Pretende, ainda, voltar a um aspecto da questão para responder a um aparte do eminente Sr. Ministro Vilas-Boas.

Não se trata de um princípio só. Um veda, o outro fiscaliza. É fiscalização exercida por fôrça do próprio dispositivo do art. 22, da Constituição federal.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Perguntaria a V. Exa. se a assembléia se manifesta contrária ao tributo municipal, pode o Município, não obstante, decretá-lo?

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — Penso que não, porque o exame é da legitimidade e suas conseqüências, da política financeira, da fiscalização financeira, que a própria Constituição federal entrega ao Estado.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Parece-me que o art. 28, II, da Constituição federal, que assegura autonomia municipal, é um obstáculo a êsse dispositivo da Constituição do Estado da Bahia. O art. 28, diz o seguinte:

"A autonomia dos Municípios será assegurada:

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas."

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — É preciso que V. Exa. concilie êste artigo, com o art. 22 da Constituição.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O art. 22, diz o seguinte:

"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."

Aí, já pressupõe o impôsto decretado, e não a instituição do impôsto e a fiscalização do impôsto para cobrar regularmente, isto, sim.

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — Deve-se interpretar êste artigo com o art. 22 e o art. 202, que trata da justiça fiscal.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O art. 22 da administração financeira, pressupõe os impostos criados e decretados, com o art. 28, especialmente consigna. Quer dizer, a tomada de conta dos prefeitos, o emprêgo dos dinheiros públicos, se o impôsto está sendo cobrado regularmente. E não, a instituição do impôsto, porque tal criação está garantida pelo art. 28, nº II.

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — Submeto à apreciação dos eminentes colegas esta questão de alta relevância, para que subsista, não só a autonomia dos Municípios, como, também o direito dos cidadãos, como, também, a regra que a Constituição federal estabeleceu no art. 22, quando entrega a política financeira municipal ao Estado e, no art. 202, quando submete tôda a tributação aos princípios de Justiça Tributária da União.

Rejeito a argüição de inconstitucionalidade.

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, o eminente Ministro Pedro Chaves acaba de dar uma contribuição notável para o estudo de dois problemas envolvidos neste processo: o uso da *representação* como exercício de uma prerrogativa constitucional do Procurador-Geral da República e do Supremo Tribunal Federal, e a questão da competência tributária dos Municípios.

Ouvi, com a máxima atenção e aprêço, o voto de S. Exa. sem o interromper uma única vez, porque interpreto seu voto, na última parte, como proposta de reabertura do debate em tôrno do art. 104, inciso IV, da Constituição baiana. É que no julgamento da Representação nº 494, de que foi relator o eminente Ministro Ari Franco, em 11 de junho de 1962, já declaramos a inconstitucionalidade daquele dispositivo, por decisão unânime.

O argumento do prévio consentimento da Assembléia, para que o Município aumente impôsto além de 20%, foi considerado, então, de muito relêvo pelo eminente Ministro Hahnemann Guimarães, levando S. Exa. a votar, naquele caso, pela inconstitucionalidade, porque o exercício da autonomia municipal não podia ficar subordinado a um órgão estadual, que era a Assembléia. Nos casos anteriores, especialmente de Minas Gerais, S. Exa. considerava legítima a limitação do aumento dos impostos municipais, porque inscrita na própria Constituição, sem depender de ato da Assembléia, que pudesse ser negado, ou não, conforme as circunstâncias, eventualmente, recusado a um município e não a outro em situação igual.

Aquêle julgamento, como disse, foi unânime. Temos, pois, uma declaração de inconstitucionalidade tomada por mais de seis votos, conforme previsto no Regimento, art. 87, § 6º. V. Exa, Sr. Presidente, se me permite a sugestão, poderá pôr a votos a questão prejudicial da reabertura do debate, na forma regimental.

SÔBRE QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada (Presidente) — O Regimento prevê a reconsideração da matéria, quando houver três votos neste sentido, pelo menos.

O eminente Sr. Ministro Vítor Nunes Leal acaba de esclarecer o Tribunal de que há, realmente, decisão anterior em sentido oposto, é unânime com todos os votos.

Assim, vamos interromper o julgamento, para submeter a votos a questão ora suscitada pelo eminente Sr. Ministro Vítor Nunes Leal.

SÔBRE QUESTÃO DE ORDEM

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* (Relator) — Sr. Presidente, pela conclusão de meu voto, sou forçado a reexaminar a questão.

Voto, portanto, pela reabertura dos debates.

VOTO

O *Sr. Ministro Vitor Nunes* — Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro Relator, na matéria preliminar e na primeira parte do mérito. Na segunda, com a devida vênia, pelas razões do meu veto na citada Representação 494, acolho a presente representação, de acôrdo com o parecer do Dr. Procurador-Geral da República, para manter a declaração de inconstitucionalidade do art. 104, nº IV, da Constituição da Bahia. Êsse dispositivo proíbe aos Municípios, sem prévia autorização da Assembléia Legislativa, ou da Cessão Permanente, majorar impostos em mais de 20%. No voto a que me refiro, lembro diversos precedentes de Minas Gerais e de outros Estados.

Permitam-me os nobres colegas uma evocação sumária da razão principal em que me baseei. O art. 22 da Constituição federal faculta aos Estados fiscalizar a administração financeira e a execução orçamentária dos Municípios. Entendo que, no uso dessa prerrogativa, podem as Constituições estaduais estabelecer uma série de precauções, que são legítimas limitações ao exercício de atribuições próprias dos Municípios, tendo em vista que a insolvência dêstes, pela própria Constituição federal, art. 23, acarreta a intervenção do Estado. O Estado tem a obrigação constitucional de socorrer o Município, nas condições previstas, para lhe restaurar as finanças. Por isso mesmo, para impedir o esbanjamento da receita municipal, que poderia dar lugar à intervenção, algumas precauções, cujos limites devem ser examinados em cada caso, podem ser adotadas pelo Estado, seja na sua Constituição, seja em leis ordinárias. Com essas obrigações, zelando pelo bom emprêgo dos dinheiros municipais, cobre-se o Estado do ônus eventual, que é pesado, de salvar as finanças dos Municípios que se arruinarem por imprevidência ou desperdício.

Mas, quanto à limitação do aumento da receita dos Municípios, meu raciocínio se desenvolve justamente em sentido oposto. Essa limitação permite ao Estado, se assim o desejar, por inspiração de ordem política, criar os pressupostos da insolvência dos Municípios, para nêles intervir. Basta que uma emenda à Constituição do Estado, em vez de 20%, estabeleça 10, ou 5, ou 2% para limite do aumento da tributação municipal. Se é admissível, juridicamente, adotar um limite e a Constituição federal não estabelece êsse nível, a Constituição do Estado poderá fixá-lo em 20, 15, 10 ou 5%.

Os objetivos do constituinte federal seriam, dessa forma, subvertidos, porque aquelas restrições que se admite sejam estabelecidas na lei ou na Constituição do Estado para salvar as finanças do Município, poderiam ser utilizadas, precisamente, para arruinar o Município, isto é, para impedir que êle produzisse a receita necessária às suas crescentes necessidades.

Estas são as razões, entre outras então enunciadas, pelas quais *data venia*, com o máximo aprêço, divirjo do voto do eminente Ministro Pedro Chaves, e mantenho o precedente unânime do Tribunal, acolhendo a argüição de inconstitucionalidade do art. 104, inciso IV, da Constituição da Bahia.

VOTO

O *Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Sr. Presidente, como tive ensejo de manifestar, em aparte que tive a honra de dar ao eminente Sr. Ministro Pedro Chaves, entendo que o art. 28, nº II, da Constituição, é obstáculo à subsistência da norma, de que se trata, da Constituição baiana, porque êste dispositivo, que assegura a autonomia municipal, expressamente, prevê, como garantia mesmo da autonomia, o poder do Município de decretar e arrecadar os tributos (art. 28, nº II, letra *a*).

A regra da Constituição do Estado da Bahia, se prevalecesse, estaria em testilhas

com êsse poder municipal de decretar em os Municípios os seus impostos como lhes parecer.

Desta sorte, Sr. Presidente, entendo que a autonomia municipal, tal como estruturado na nossa Lei mais ali é óbice à norma que foi inserta na Constituição da Bahia, pelo que acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Vítor Nunes Leal, *data venia* do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves.

Acolho à argüição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro A. M. Vilas-Boas — Sr. Presidente, peço vênia respeitosamente ao eminente Relator para acompanhar o Sr. Ministro Vítor Nunes. Assim votei no caso anterior, em relação a um dispositivo da Constituição mineira, que estabelece limitação à competência impositiva dos Municípios. Julgamos que era atentatório à autonomia municipal êsse dispositivo e o reputamos inválido em face da Constituição federal.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Sr. Presidente, as dúvidas sôbre autonomia municipal que existiam na Constituição republicana de 24 de fevereiro, foram elucidadas pelo art. 28 da atual Constituição. Êsse artigo é expresso em seu parágrafo segundo, vedando a interferência do Estado na vida econômica do Município.

Acompanho, *data venia*, o voto do Sr. Ministro Vitor Nunes.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, como salientou o eminente Ministro Vítor Nunes, já tivemos ocasião de votar aqui a Representação nº 494, onde proclamamos a inconstitucionalidade dêsse preceito da Constituição de Minas Gerais.

Peço vênia ao eminente Relator para acompanhar o voto do eminente Ministro Vítor Nunes.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, julgo improcedente a representação, adotando as considerações, quem parecem irrespondíveis, do Sr. Ministro Pedro Chaves, em seu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, *data venia*, sou forçado a não concordar com o voto do eminente Relator e do Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

Muito antes de ser julgada a representação a que aludiu no seu brilhante voto o Sr. Ministro Vítor Nunes, já eu me pronunciara neste sentido ficando, aliás, vencido.

Depois, o Tribunal evoluiu para êsse ponto de vista.

A questão é muito simples: A Constituição federal, estabelecndo a autonomia do Município no que diz respeito a seus interêsses, à sua administração e ao seu mundo de finanças, é clara. Não podemos admitir que um dispositivo da lei constitucional do Estado limite essa autonomia ou que a inutilize.

Ora, é evidente que a respeito da fixação dos tributos que tocam ao Município, há conveniência dêste que podem ditar até onde vai essa fixação. Logo, se o Estado pudesse limitar, como admite a Constituição do Estado da Bahia, por exemplo, ficaria o Município impossibilitado de que a manutenção do Município, com seus serviços decorre dêsse preceito: se êsse princípio pode ser limitado o Município por sua vez fica impossibilitado de realizar os seus negócios internos desde que o Estado entenda de limitá-lo até êsse ponto.

A Constituição não poderia instituir a autonomia do Município, de forma indiretamente negativa, inutilizando-a num outro dispositivo. Certo que não. No art. 220 ela não trata dêsse problema, mas de impedir que o Município mal administrado chegue até o estado de falência, ou de não poder

solver os próprios compromissos internos. Só, então, cabe ao Estado intervir. O Estado, para evitar, que chegue a essa intervenção, conforme muito percucientemente disse em seu voto o eminente Ministro Vítor Nunes, fiscaliza, e deve fazê-lo. Parece que, pràticamente, não fiscaliza nada, mas deveria fazê-lo e dispõe de fiscais para êsse fim.

Data venia dos pronunciamentos anteriores em contrário, julgo procedente a representação de acôrdo com o voto do eminente Ministro Vítor Nunes.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Depois de ter o Tribunal resolvido, na forma do regimento, examinar a argüição de inconstitucionalidade, foram desprezadas as preliminares unânimemente e no mérito acolheram a argüição de inconstitucionalidade do artigo 104, inciso da Constituição da Bahia. Contra os votos dos Ministros Relator e Hahnemann Guimarães. Votou o presidente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Pedro Chaves, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Cunha Melo (substituto do Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto, que se acha licenciado).

Licenciado o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.