

MUNICÍPIO — AUTONOMIA — QUOTA DO IMPÔSTO DE RENDA

— A receita mencionada no art. 15, §§ 5.º e 6.º da Constituição constitui renda do Município.

— A União pode exigir a prova dos atos que autorizaram o Município a vincular as quotas do impôsto de renda.

— Interpretação da Emenda Constitucional n.º 5, de 1961.

PRESIDENCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
PROCESSO P. R. N.º 3.358-62

Presidência do Conselho de Ministros.
Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 106, de 28 de fevereiro de 1962. Submete processo com parecer sôbre a autonomia dos Municípios no determinar o emprêgo das rendas e no organizar os próprios serviços. "Aprovo as conclusões do parecer do Sr. Consultor-Geral da República. 28-2-62" (Exp. ao M. F., em 7-3-62). — Brasília, 28 de fevereiro de 1962.

*

Excelentíssimo Sr. Presidente do Conselho de Ministros.

Com referência ao anexo processo PR. 03.358, de 23 de janeiro de 1962, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o meu parecer E-6, sôbre a autonomia dos Municípios no determinar o emprêgo das rendas e no organizar os próprios serviços.

Valendo-me da oportunidade, rogo se digne Vossa Excelência, se fôr o caso, mandar comunicar-me a decisão final que nêle fôr proferida, a fim de que seja anotada ao pé das cópias do mesmo, para constar da publicação oficial determinada pelo art. 11 do Regulamento do Gabinete do Consultor-Geral da República, aprovado pelo Decreto n.º 41.249, de 5 de abril de 1957.

Sirvo-me do ensejo para apresentar a Vossa Excelência os protestos de elevada consideração. — Antônio Balbino, Consultor-Geral da República.

*

PARECER

N.º de referência: E-6.

Versa a matéria em exame sôbre a possibilidade dos municípios autorizarem a retenção e o empenho de parte da quota do impôsto de renda, que lhes cabe, em conformidade ao disposto na Emenda Constitucional, n.º 5, de 21 de novembro de 1961, tendo em vista a consecução de determinados propósitos e fins locais e a possibilidade constitucional da União Federal em atendê-los.

A Associação Brasileira de Municípios, na qualidade de entidade representativa dos municípios brasileiros, visando auxiliar as comunas locais, assoberbadas por múltiplos problemas de viação e obras públicas, resolveu patrocinar a importação de tratores para as referidas municipalidades.

Solicitou financiamento para essa importação pelo prazo de cinco anos.

Após a audiência dos órgãos técnicos, o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), pelas Resoluções de 12-1-1960 e 4-8-1960, autorizou a importação solicitada, sob severas condições das quais vale anotar, "a garantia (outorga legislativa das respectivas Câmaras Municipais) do empenho da quota do impôsto de renda que couber a cada municipalidade para efeito do financiamento pleiteado, pelo prazo de cinco anos".

Em obediência às exigências transcritas acima, os municípios interessados fizeram votar, por suas respectivas Câ-

maras, leis autorizativas do empenho das respectivas quotas do imposto de renda.

Representados pela Associação Brasileira de Municípios, as unidades importadoras firmaram contrato com o fornecedor do equipamento. Ao mesmo tempo, assinaram contrato de financiamento com o Instituto Brasileiro do Café, pelo qual autorizavam o referido financiador a providenciar o desconto, nas respectivas quotas do imposto de renda e pelo prazo de cinco (5) anos, das parcelas correspondentes à dívida contraída com a importação das máquinas.

Expedidas as licenças e concretizada a importação, o Instituto Brasileiro do Café, órgão financiador, baseado nas leis municipais autorizativas e no contrato firmado com os municípios, requereu ao Ministério da Fazenda "... mandar providenciar a retenção, a partir do corrente exercício e durante cinco (5) anos consecutivos, até 1964, inclusive, das quotas do imposto de renda que couber a cada um dos cento e vinte e seis (126) municípios, acima enumerados e as quantias indicadas no esquema de pagamento referido, a fim de ressarcir este Instituto do financiamento em causa. Ditas importâncias deverão ser entregues ao Banco do Brasil S.A., para crédito de nossa "Conta de Movimento", na Agência Centro, Rio de Janeiro. Anexamos, para os devidos fins, além dos contratos, cópias das leis municipais e procurações que autorizam a operação e o empenho de recursos pretendidos' (fls. 85 dos autos).

Submetida a matéria, em causa, à apreciação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, este órgão jurídico pronunciou-se, em síntese:

1.º A questão jurídica diz respeito à retenção, por parte da União Federal, de parte da quota de imposto de renda devida aos municípios;

2.º Os contratos de financiamento, as leis municipais autorizativas e os enten-

dimentos levados a efeito com o Banco do Brasil S. A., asseguravam a retenção das mencionadas quotas do imposto de renda como essencial garantia ao negócio;

3.º Todavia, tais quotas têm finalidade certa e suportam encargos constitucionais;

4.º A Constituição federal determina que, pelo menos, metade do valor da quota, em referência, seja aplicada em benefícios de ordem rural;

5.º A retenção pelo Ministério da Fazenda dos duodécimos das quotas do imposto de renda, afigura-se ao arrepio dos postulados da *Lex Magna*, eis que esta criou aos municípios, neste setor, faculdade, direito e ação contra a União, no que concerne ao integral recolhimento das quotas;

6.º A Constituição federal consagrou a autonomia municipal, discriminou-lhes as rendas e determinou a redistribuição de parte da arrecadação do imposto considerado;

7.º Qualquer intromissão da União Federal em assuntos que tais deve ser considerada indébita e inconstitucional.

Como se evidencia pela sinóptica exposição acima, o entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se alicerça em duas conclusões principais:

a) a retenção da totalidade da quota do imposto de renda cabível ao município contraria preceito constitucional, que determina a aplicação de, pelo menos, metade daquela importância em benefícios de ordem rural;

b) a retenção da quota do imposto de renda atribuída ao município, quando realizada por ato unilateral da União Federal, constitui ofensa aos preceitos constitucionais que disciplinam a autonomia municipal.

Dispõe a Emenda Constitucional, n.º 5, de 21 de novembro de 1961:

“Redijam-se assim os seguintes parágrafos do art. 15:

.....

§ 5.º A União entregará igualmente aos municípios 15% (quinze por cento) do total que arrecadar do imposto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais, devendo o pagamento a cada município ser feito integralmente de uma só vez, durante o terceiro trimestre de cada ano.

§ 6.º Metade, pelo menos, da importância entregue aos municípios, por efeito do disposto no § 5.º, será aplicada em benefícios de ordem rural. Para os efeitos deste parágrafo, entende-se por benefícios de ordem rural todo o serviço que fôr instalado ou obra que fôr realizada com o objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais.

A organização política e constitucional pátria assenta sobre um tripé: A União, os Estados e os Municípios. “O município e entidade intrestatal regida, como a União e o Estado-membro” pelos princípios normativos da Constituição (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição*, vol. II, pag. 131).

A Constituição de 1946 teve como um dos seus importantes escopos a preocupação de atribuir ao Município a sua importância econômica e social.

“O Sr. Valentim F. Bouças — Agora mesmo verifiquei que nos Estados Unidos, que todo o esforço fantástico que aquêle país realiza para suprir o arsenal da democracia, provém do município. O Estado exerce, ali, mais uma função de cooperação e, podemos dizer, às vezes, de disciplina, mas o trabalho é todo feito pelo município.

Portanto, acho que todo o trabalho que no Brasil vai sendo levado a efeito no sentido de fortalecer o município trará também esta consequência: maior autoridade ao Estado.

O Sr. Rafael Xavier — Dará maior equilíbrio ao país.

O Sr. Valentim F. Bouças — Sim, o Estado só poderá ser grande se os seus municípios forem fortes. Que vale ao Estado procurar ter autoridade perante a União se não tem sua principal força de retaguarda, que é o município, equipada?” (*Municipalismo em termos financeiros*, mesa redonda, série Finanças em debate, pag. 7).

Ao contrário das Constituições anteriores, a de 1946 não deixou à União e aos Estados-membros plena liberdade no estabelecer a organização das comunas, tendo a preocupação de definir a autonomia municipal.

Dispõe a Constituição:

“Art. 28. A autonomia dos municípios será assegurada:

I — Pela eleição do Prefeito e dos vereadores;

II — Pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente:

a) à aplicação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais”.

“De qualquer modo, como acentua Pontes de Miranda, a Carta Federal de 1946 não deixou de dar “nova oportunidade à intensa política municipalista” Além disso, teve a vantagem de ampliar sobremodo os recursos financeiros dos municípios, dando assim expressivo conteúdo à autonomia municipal” (Burkinski, *Ensaio de Administração Municipal*, pag. 9).

Entre estes recursos previstos na partilha tributária constitucional encontra-se a prevista no art. 15, §§ 5.º e 6.º, da Constituição federal, com a redação introduzida pela aludida Emenda da Constituição, n.º 5, de 21-11-1961.

A quota de 15% (quinze por cento) da arrecadação total do imposto de renda, atribuída aos municípios, a estes pertence como renda (art. 29 da Constituição federal). De acordo com os cânones que disciplinam as regras da respectiva autonomia, os próprios poderes Executivo e Legislativo são soberanos no que concerne “à aplicação e arrecadação dos tributos e à aplicação das suas rendas”.

A autonomia municipal também se manifesta pela auto-organização “... dos serviços públicos locais”.

Receita própria por um lado; dispensa na execução dos serviços locais, em contrapartida. Tudo isso por *self decision*, auto-executável.

Lastreado nestas duas premissas chaves da própria autonomia, as comunas brasileiras têm elaborado planos de desenvolvimento econômico nas respectivas áreas. Certos planos, pela profundidade que detêm, somente poderão ser executados a longo prazo. E necessitam vultosos recursos e duradouros financiamentos.

Quem pode tributar, arrecadar, receber rendas e empregá-las em serviços públicos, pode buscar os meios adequados à consecução dos seus fins.

Incontestável o fato do Município poder contratar com pessoas de direito privado ou público os fins colimados pelo art. 28 da Constituição federal, observados os termos das leis orgânicas que regem a respectiva autonomia.

E se o município, pelos seus poderes constitucionais, celebra contrato de direito público com autarquia federal, obedecidos todos os requisitos legais, há de ser o ato jurídico considerado bom e valioso para todos os seus efeitos.

Nos contratos de financiamento, em exame, ocorreram tôdas as condições próprias à validade do contrato administrativo, como sejam:

- a) capacidade das partes;
- b) objeto lícito;
- c) forma prescrita em lei.

Partes: Várias municipalidades brasileiras, representadas pelo respectivo Prefeito e Câmaras Municipais e o Instituto Brasileiro de Café, autarquia federal. *Objeto lícito:* parte da quota do imposto de renda atribuída pela Constituição federal à renda dos municípios. *Forma prescrita em lei:* contratos formalizados pela legislação em vigor.

Os municípios, como pessoas de direito público, possuem capacidade jurídica plena e podem ser parte em atos jurídicos bilaterais, pactuando direitos e obrigações.

O contrato é possível e amparado pelo direito. E os seus efeitos?

Predomina no caso o conceito inserto no apótema “*Accessorium sequitur principale*”.

Se formal e materialmente o contrato tem vida jurídica, os seus efeitos tê-lo-ão igualmente.

A retenção, garantia ou desconto na fonte do valor da respectiva quota de imposto de renda, quando contratada e autorizada pelos poderes constitucionais Municipais, com quaisquer outras entidades, têm validade *pleno jure*, eis que o Município pode dispor da mesma, como melhor lhe aprouver, na execução dos serviços públicos locais.

A única restrição que, seriamente, poderá ser feita a tal empenho prende-se ao disposto no § 6.º do art. 15 da Constituição federal com a redação dada pela Emenda Constitucional, n.º 5, de 21-11-1961.

No caso vertente, o empenho contratado com o Instituto Brasileiro do Café, prendia-se à importação de tratores da República Democrática Alemã, exportação de café àquela República e o corres-

pondente financiamento por parte daquele Instituto às municipalidades. Todos os atos examinados e autorizados pela Superintendência da Moeda e do Crédito, presidida pelo Ministro da Fazenda, autoridade de nível administrativo superior ao da autoridade impugnante do aludido empenho (Diretor das Rendas Internas). Sendo a Superintendência da Moeda e do Crédito órgão superior, no plano federal, da orientação e contrôle da política financeira governamental, despicienda a argumentação da não audiência da União, mormente considerada a circunstância do alto nível político atribuído à presidência desse colegiado.

A importação de tratores atinge plenamente os fins colimados pela Emenda Constitucional, n.º 5, eis que se trata de evidente benefício de ordem rural. Mesmo que o empenho autorizado pelas Municipalidades atingisse a mais de cinquenta por cento (50%) da respectiva quota anual do imposto de renda, haveria, no caso vertente, respeito aos dispositivos do art. 15, § 6.º, da *Lex Magna*, eis que a aplicação do resultado atinge evidentemente o campo e o camponez.

As dificuldades opostas pelos funcionários do Ministério da Fazenda à execução do contrato de financiamento ocasionaram prejuízos econômicos ao Instituto Brasileiro do Café, que não recebeu o crédito a que tinha direito. Por outro lado, ofenderam as disposições do art. 28 da Constituição federal ao pretender *tutelar* o Município, no que concerne à aplicação das próprias rendas e consequentemente na execução dos próprios serviços.

Firmado o ponto-de-vista do Diretor das Rendas Internas, deparar-se-ia o Município com dificuldades insuperáveis e comprometedoras da própria autonomia política.

Ressalvo, todavia, a faculdade da União poder exigir a circunstanciada prova da preexistência dos atos do império que autorizaram as pessoas jurí-

dicas de direito público — *Municípios* — a realizar as mencionadas vinculações contratuais à quota constitucional do imposto de renda, que lhes cabe.

De todo o estudo acima, posso concluir afirmando que:

a) Os Municípios têm plena autonomia no que diz respeito à aplicação de sua rendas e à organização dos respectivos serviços locais;

b) Os Municípios podem contratar com pessoas de direito público ou direito privado, objetivando a consecução dos fins mencionados na alínea anterior;

c) A receita mencionada no art. 15, §§ 5.º e 6.º da Constituição federal, constitui renda do Município;

d) Esta renda pode ser aplicada na execução dos diversos planos públicos, mediante lei autorizativa local;

e) A renda da quota de imposto de renda é objeto lícito em contratos de financiamentos;

f) a prévia audiência da Superintendência da Moeda e do Crédito, que é presidida pelo Senhor Ministro da Fazenda, torna sem valor a alegação da não audiência das autoridades federais;

g) a União pode exigir a prova cabal e exaustiva dos atos de império que autorizaram os Municípios a realizar vinculações contratuais às quotas constitucionais de imposto de renda atribuída a estas pessoas de direito público;

h) em consequência do exposto, esta quota pode ser autorizada a servir como garantia à plena execução dos mesmos contratos, observada a restrição exclusiva do § 6.º, art. 15, da Constituição Federal.

Este o melhor entendimento sobre a matéria versada, salvo melhor juízo.

Brasília, 28 de fevereiro de 1962. —
Antônio Balbino, Consultor-Geral da República.