

17/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.374 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : GOVERNADORA DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
MARANHÃO

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO (EC Nº 13/95) – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DETERMINA, NO ÂMBITO DO ESTADO DO MARANHÃO E DOS MUNICÍPIOS DESSA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, A APLICAÇÃO DE PARCELA (5%) DAS RECEITAS ORIUNDAS DE IMPOSTOS E DOS RECURSOS PROVENIENTES DE TRANSFERÊNCIAS A SER DESTINADA À “PRODUÇÃO DE ALIMENTOS BÁSICOS” – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA NÃO AFETAÇÃO DA RECEITA ORIUNDA DE IMPOSTOS (CF, ART. 167, IV) E AO POSTULADO DA AUTONOMIA MUNICIPAL (CF, ART. 30, III) – VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE IMPEDE, RESSALVADAS AS EXCEÇÕES PREVISTAS NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, A VINCULAÇÃO, A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA, DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS – INADMISSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO IMPOR AO MUNICÍPIO A DESTINAÇÃO DE RECURSOS E RENDAS QUE PERTENCEM, POR DIREITO PRÓPRIO, AO ENTE MUNICIPAL – INGERÊNCIA ESTADUAL INDEVIDA EM TEMA DE EXCLUSIVO INTERESSE DO MUNICÍPIO – O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL COMO UMA DAS PEDRAS ANGULARES SOBRE A QUAL SE ESTRUTURA O EDIFÍCIO INSTITUCIONAL DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO – A LEI ORGÂNICA (CF, ART. 29, “CAPUT”)

ADI 1374 / MA

QUALIFICA-SE COMO VERDADEIRO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO – DOCTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, NA REDAÇÃO DADA PELA EC ESTADUAL Nº 13/95 – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamentos, **por unanimidade** de votos, **em julgar procedente** a ação direta, para **declarar** a inconstitucionalidade do art. 198 da Constituição do Estado do Maranhão, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual nº 13/95, **nos termos** do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski.

Brasília, 17 de outubro de 2018.

CELSON DE MELLO – RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.374 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : GOVERNADORA DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
MARANHÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): O Ministério Público Federal, **em manifestação** da lavra do eminente Chefe da Instituição, **ao opinar pela procedência** da presente ação direta, **assim resumiu e apreciou** esta demanda constitucional (fls. 36/39):

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela GOVERNADORA DO ESTADO DO MARANHÃO, com pedido de medida liminar, visando obter a declaração de inconstitucionalidade do art. 198 da Constituição do Estado do Maranhão, alterado pela Emenda Constitucional nº 013/95, daquele Estado, do seguinte teor:

*‘Art. 198. – O Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, **cinco por cento de sua receita de impostos, inclusive a proveniente de transferências**, na produção de alimentos básicos.’*

2. Alega-se na presente ação direta que, a partir da Constituição de 1988, só compete ao Município legislar sobre matéria de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, e instituir, arrecadar e aplicar suas rendas (C.F., art. 30, I, II e III). Logo, ao legislador estadual é defeso invadir a órbita de competência exclusiva dos municípios, como também, vincular impostos e transferências a uma vaga produção de alimentos básicos, como fez a norma impugnada.

ADI 1374 / MA

3. O Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de votos, deferiu o pedido de medida cautelar, em decisão assim ementada (fls. 22):

'CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 198 DA CONSTITUIÇÃO DAQUELE ESTADO. VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS A DESPESAS: INCONSTITUCIONALIDADE. C.F., ART. 167, IV. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. C.F., ART. 30, III.

I. – Suspensão cautelar da EC nº 13/95, do Estado do Maranhão, que deu nova redação ao art. 198 da Constituição daquele Estado, com ofensa à competência municipal inscrita no art. 30, III, da Constituição Federal e ao art. 167, IV, desta.

II. – Cautelar deferida.

4. O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO sustenta, em resumo, que o Legislativo do Estado do Maranhão atuou apenas dentro da competência comum, que lhe foi destinada pela Constituição Federal, quando determinou que um percentual dos impostos arrecadados pelo Estado e pelos Municípios seja aplicado na produção de alimentos básicos. Finaliza, pedindo a improcedência da presente ação direta.

5. Com vista sucessiva dos autos, passa a Procuradoria-Geral da República a pronunciar-se sobre a matéria.

6. Embora a superveniente Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, tenha conferido nova redação ao inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, que poderia resultar como consequência obrigatória a perda superveniente do objeto da ação direta de inconstitucionalidade, de modo a prejudicar seu exame, na presente hipótese, contudo, persiste a inconstitucionalidade do art. 198 da Constituição daquele Estado, alterado pela EC nº 013/95,

ADI 1374 / MA

do referido Estado, em razão da ofensa à competência municipal inscrita no art. 30, inciso III, da Constituição Federal.

7. Nos termos do art. 30, inciso III, da Constituição Federal, 'compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas'. Não pode, pois, norma constitucional estadual dispor sobre aplicação de receitas provenientes de tributos arrecadados pelos Municípios. Se o fizer, estará invadindo competência assegurada aos Municípios pela Constituição Federal.

8. A respeito da autonomia dos municípios, quanto à sua competência tributária, observa ROQUE ANTONIO CARRAZA (Curso de Direito Constitucional Tributário, 2ª ed., RT Editora, p. 105 e 107):

'Está visto e revisto que o Município é pessoa jurídica de direito público interno, dotada, nos termos da Constituição Federal, de competência legislativa própria e exclusiva. Irrefutável, ainda, que os Atos e situações ocorridos em seu âmbito só podem ser regulados por meio de leis municipais.

Acerca deste rico tema, assim se pronunciou o douto Victor Nunes Leal: 'Sendo a lei municipal superior a qualquer outra, na esfera da competência privativa dos Municípios (já que, em tal caso, a lei estadual ou a federal devem ser tidas por inconstitucionais e, portanto, inaplicáveis) não se lhe pode recusar o caráter de autêntica lei, segundo o critério formal de classificação dos atos do Estado'.

Em suma, o Município, no Brasil, é entidade autônoma. Pessoa política, legisla para si, de acordo com as competências que a Carta Magna lhe deu. Nenhuma lei, que não a emanada de sua Câmara, tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local.

Nem o governo federal, nem o estadual, podem interferir no exercício da competência tributária dos Municípios.

(...)

ADI 1374 / MA

Enfim, os Municípios só conseguirão exercitar plenamente competências tributárias, quando for conhecido e respeitado o princípio da autonomia municipal.'

9. Acrescente-se, ainda, a observação de CELSO RIBEIRO BASTOS quando emite seus comentários a respeito do art. 30, inciso III, da Constituição Federal (p. 246):

'A instituição de tributos próprios é uma das vigas mestras da autonomia municipal, pré-requisito indispensável para que o município seja tido como peça integrante da Federação Brasileira. Assim sendo, não se concebe como poderia o município exercer essa prerrogativa estando simultaneamente submetido à legislação estadual.'

Ante o exposto, o parecer é no sentido da procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, para ser declarada a inconstitucionalidade do art. 198 da Constituição do Estado do Maranhão, alterado pela EC nº 013/95, daquele Estado (DOE de 14.6.95)." (grifei)

Este é o relatório, de cujo texto a Secretaria remeterá cópia a todos os Senhores Ministros deste Egrégio Tribunal (**Lei nº 9.868/99**, art. 9º, "caput"; **RISTE**, art. 172).

17/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.374 MARANHÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): A Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, ao exercer o poder constituinte decorrente que lhe foi atribuído pela Constituição da República, **elaborou e promulgou** a Emenda Constitucional nº 13/95, **introduzindo no texto da Constituição estadual** a norma ora impugnada, **que impõe, no âmbito estadual e municipal, a destinação** de 5% (cinco por cento) da receita oriunda de impostos e de recursos provenientes de transferências à “produção de alimentos básicos” (art. 198).

A análise do preceito normativo ora impugnado **leva-me a reconhecer configurada, na espécie, hipótese de transgressão à cláusula constitucional da não afetação** da receita oriunda de impostos (CF, art. 167, IV) **e ao postulado da autonomia municipal** (CF, art. 30, III), **considerado o fato de que a norma constitucional estadual em referência, além de dispor sobre recursos e rendas que pertencem aos Municípios por direito próprio, consubstancia ingerência normativa indevida em tema de exclusivo interesse municipal.**

Todos sabemos, Senhor Presidente, que a autonomia dos Estados-membros **constitui** um dos fundamentos essenciais da configuração conceitual da organização federativa do Estado brasileiro.

Dessa prerrogativa político-jurídica das entidades regionais **deriva** o seu poder de auto-organização, **que lhes permite definir, mediante deliberação própria, uma ordem constitucional autônoma.**

A Constituição estadual, portanto, representa, no plano local, a expressão mais elevada do exercício concreto do poder de

ADI 1374 / MA

auto-organização **deferido** aos Estados-membros pela Lei Fundamental da República.

Essa eminente prerrogativa institucional, *contudo*, **não se reveste de caráter absoluto**. *Acha-se, ao contrário*, submetida, *quanto ao seu exercício*, a **limitações jurídicas impostas** pela própria Constituição Federal, que, no art. 25, “*caput*”, **estabelece**: “*Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*” (grifei).

Delineado esse contexto, **cabe advertir** que o Estado-membro, *a pretexto de exercer* o seu poder constituinte decorrente (**que é, por essência, juridicamente subordinado e, portanto, secundário**), **não pode transgredir** os postulados fundamentais **regedores**, *no plano de nossa organização político-jurídica*, **das relações institucionais entre** os Poderes, **notadamente** aqueles princípios constitucionais **que dispõem** sobre a prerrogativa **de instauração** do processo de positivação formal do Direito, **inclusive no âmbito das comunidades autônomas locais**.

Assentadas essas premissas, **impende lembrar que o princípio da não afetação** do produto resultante *de impostos traduz* vedação constitucional **incidente sobre todas as pessoas políticas, pois impede** que se proceda **à vinculação de receita de impostos** a órgão, fundo **ou** despesa, **ressalvadas** as situações disciplinadas **pelo próprio** texto da Constituição Federal, **que autoriza, excepcionalmente**, em caráter taxativo, **essa especial destinação nos seguintes casos**:

(a) **repartição** do produto da arrecadação **de determinados** impostos federais e estaduais (CF, arts. 158 e 159);

(b) **destinação** de recursos provenientes de impostos, para custeio das ações e serviços públicos **de saúde** (CF, art. 198, § 2º);

ADI 1374 / MA

(c) **afetação** de recursos resultantes de impostos, para manutenção e desenvolvimento **do ensino** (CF, art. 212);

(d) **vinculação de receitas** geradas por impostos, **desde** que para prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita (CF, art. 165, § 8º);

(e) **afetação** de receitas próprias **oriundas** de impostos, **para efeito** de outorga de garantia ou contragarantia à União, **desde que** para pagamento de débitos de que a própria União é credora (CF, art. 167, § 4º);

(f) **destinação** de parcelas resultantes da arrecadação de impostos, para efeito de repasse ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (ADCT/88, art. 80, § 1º).

(g) **atribuição** prioritária de recursos às atividades das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 37, XXII);

(h) **aplicação** de recursos, emanados dos Estados ou do Distrito Federal, em programas e projetos culturais através de fundo estadual de fomento à cultura (CF, art. 216, § 6º);

(i) **vinculação** de receitas, estaduais ou distritais, a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica (CF, art. 218, § 5º);

(j) **utilização** de receitas de impostos **para o financiamento** de parcela da dívida decorrente de condenações judiciais transitadas em julgado (CF, art. 100, § 19) **e para a contratação de empréstimos** destinados a quitar os débitos das unidades federadas com o pagamento de precatórios judiciais (ADCT, art. 101, § 2º, III);

(k) **vinculação** de determinada parcela de sua receita tributária líquida a programas de apoio à inclusão e promoção social (CF, art. 204, parágrafo único).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **tendo em vista** o princípio constitucional **da não afetação** da receita de impostos (CF, art. 167, IV), **veio a proclamar**, em sucessivas decisões, **a inconstitucionalidade** dessa vinculação, **quando estabelecida fora das hipóteses excepcionais previstas** na própria Carta Política (**ADI 103/RO**,

ADI 1374 / MA

Rel. Min. SYDNEY SANCHES – **ADI 820/RS**, Rel. Min. EROS GRAU – **ADI 1.374-MC/MA**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **ADI 1.689/PE**, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – **ADI 1.759/SC**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **ADI 2.529/PR**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **ADI 4.511/DF**, Rel. Min. EDSON FACHIN, *v.g.*):

*“**Imposto – Vinculação a órgão, fundo ou despesa. A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de caixa econômica, para financiamento de programa habitacional. Inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º 8º e 9º da Lei nº 6.556, de 30 de novembro de 1989, do Estado de São Paulo.**”*

(RTJ 167/287, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 7/97, DE RONDÔNIA, QUE INSERIU NOVO § 1.º NO ART. 241 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 167 DA CARTA DA REPÚBLICA.

Não se enquadrando entre as exceções previstas no texto constitucional, a vinculação de receitas operada pela norma rondoniense impugnada viola o inciso IV do mencionado artigo da Constituição Federal.

Ação julgada procedente.

(ADI 1.848/RO, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – grifei)

Cumpr **enfatizar**, *por necessário*, que esse entendimento jurisprudencial **encontra apoio em autorizado magistério doutrinário, que assinala, a propósito do tema, que a proibição constitucional de vinculação da receita de quaisquer impostos a órgão, fundo ou despesa há de ser observada** pelas entidades estatais, **que não poderão** fixar regras em

ADI 1374 / MA

*sentido diverso, **ressalvadas, unicamente, as situações excepcionais** previstas, **de modo expreso, no texto da própria Constituição da República** (KIYOSHI HARADA, “Direito Financeiro e Tributário”, p. 91, item n. 5.6.10, 26ª ed., 2016, Gen/Atlas; PAULO BONAVIDES, JORGE MIRANDA e WALBER DE MOURA AGRA, “Comentários à Constituição Federal de 1988”, p. 1.925/1.928, item n. 5, 2009, Gen/Forense; ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 923, item n. 7, 33ª ed., 2017, Atlas; JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA, “Constituição Federal Comentada”, p. 664, item n. II, 2ª ed., 2013, RT; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/159-160, 2ª ed., 1999, Saraiva; RICARDO LOBO TORRES, “Curso de Direito Financeiro e Tributário”, p. 102, item n. 35, 2ª ed., 1995, Renovar; LUÍS EDUARDO SCHOUERI, “Direito Tributário”, p. 214/215, item n. 5, 7ª ed., 2017, Saraiva; ALEXANDRE MAZZA, “Manual de Direito Tributário”, p. 123/124, item n. 3.2.4, 2015, Saraiva; LEANDRO PAULSEN, “Constituição e Código Tributário Comentados à Luz da Doutrina e da Jurisprudência”, p. 474/476, 18ª ed., Saraiva, 2017; ROQUE ANTONIO CARRAZA, “Curso de Direito Constitucional Tributário”, p. 447, 31ª ed., 2017, Malheiros, v.g.).*

O exame da norma constitucional estadual em causa **evidencia** que a hipótese de afetação da receita oriunda da arrecadação de impostos, nela prevista, **não se subsume** ao rol taxativo que, em “*numerus clausus*”, **encontra fundamento** na Constituição da República, **expondo-se**, em consequência, **tal vinculação** – *porque instituída com inobservância do modelo constitucional* – **à censura** do próprio magistério jurisprudencial **firmado**, no tema, pelo Supremo Tribunal Federal, **quer sob a égide** da Carta Política anterior (**RTJ 120/997**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **RTJ 127/56**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **RE 100.435-SP**, Rel. Min. SOARES MUÑOZ, v.g.), **quer em face da vigente** Lei Fundamental (**ADI 1.750/DF**, Rel. Min. EROS GRAU – **ADI 2.848-MC/RN**, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – **ARE 665.291-AgR/RS**, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, v.g.).

ADI 1374 / MA

De outro lado, sustenta-se, **também**, nesta sede processual, que a vinculação em causa **transgride o postulado constitucional da autonomia municipal**, pois o Estado do Maranhão, **mediante** Emenda Constitucional, **impôs aos Municípios** daquela unidade da Federação **a obrigação** de aplicarem, *diretamente*, **até mesmo contra a sua vontade**, os recursos a que fazem jus, **na atividade** de “*produção de alimentos básicos*”, **vulnerando, assim, o que dispõe** o art. 30, III, da Carta Política.

É relevante observar, tendo em vista *esse outro fundamento invocado* pela autora da presente ação direta, que a controvérsia em exame **há de efetivamente considerar o princípio da autonomia municipal, que é no contexto de nossa organização político-jurídica, uma das pedras angulares** sobre a qual se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira.

A nova Constituição da República, **promulgada** em 1988, **prestigiou** os Municípios, **reconhecendo-lhes** irrecusável capacidade política como pessoas integrantes **da própria estrutura** do Estado Federal brasileiro, **atribuindo-lhes** esferas **mais** abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, **notadamente** no que concerne à disciplinação de temas associados ao exercício do seu poder de auto-organização, de autoadministração e de autogoverno.

O artigo 29 da Constituição Federal **representa o substrato consubstanciador, o núcleo expressivo** de outorga dessa autonomia institucional às entidades municipais. A Constituição da República, nesse dispositivo, **dispõe** que o Município **reger-se-á** por lei orgânica própria, **qualificada como verdadeiro estatuto constitucional das pessoas municipais, à semelhança** do que **também** ocorre *com a Lei Orgânica do Distrito Federal (ADC 52-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 980-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.020/DF, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO, v.g.)*.

Essa particular qualificação da lei orgânica como verdadeira Constituição do Município, em tudo idêntica aos estatutos constitucionais

ADI 1374 / MA

dos Estados-membros e do Distrito Federal, **assim tem sido reconhecida** pelo magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/225-226, 1990, Saraiva; JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA, “Constituição Federal Comentada”, p. 280, 2ª ed., 2013, RT; DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 833, item n. 8.1, 2ª ed., 2008, JusPODIVM, v.g.), **valendo destacar, no ponto, a precisa lição** de JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Comentário Contextual à Constituição”, p. 307, item n. 3, 9ª ed., 2014, Malheiros):

“LEI ORGÂNICA MUNICIPAL’. Até a superovertência da Constituição de 1988 os Municípios eram criados e organizados pelos Estados conforme leis orgânicas de competência estadual. Só no Rio Grande do Sul cada Município sempre teve sua própria lei orgânica, elaborada pela respectiva Câmara Municipal. (...).

Pois bem, a Constituição, como se lê no ‘caput’ do art. 29, conferiu aos Municípios o poder de ‘auto-organização’, mediante ‘lei orgânica própria’. Em que consiste a ‘lei orgânica própria’? Qual seu conteúdo? Ela é uma espécie de Constituição Municipal.”
(grifei)

Cabe assinalar, bem por isso, que a autonomia municipal erige-se à condição de **princípio estruturante** da organização institucional do Estado brasileiro, **qualificando-se** como prerrogativa política que, **outorgada** ao Município **pela própria** Constituição da República, **somente** por esta pode ser **validamente** limitada, **consoante observa** HELY LOPES MEIRELLES em obra clássica de nossa literatura jurídica (“Direito Municipal Brasileiro”, p. 80/82, 6ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros):

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público

ADI 1374 / MA

subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um 'minimum' de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."
(grifei)

Essa mesma orientação já era perfilhada por SAMPAIO DORIA ("Autonomia dos Municípios", "in" Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), cujo magistério – exposto sob a égide de nossa primeira Constituição republicana (1891) – bem ressaltava a extração constitucional dessa insuprimível prerrogativa político-jurídica que a Carta Federal, ela própria, atribuiu aos Municípios.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, ganha relevo, no exame da presente controvérsia, a garantia institucional da autonomia político-financeira, fundada no próprio texto da Constituição da República.

Tenho para mim – ao reconhecer que existe, em favor da autonomia municipal, uma "garantia institucional do mínimo intangível" (PAULO BONAVIDES, "Curso de Direito Constitucional", p. 320/322, item n. 7, 12ª ed., 2002, Malheiros) – que o art. 29 da Constituição Federal não autoriza a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego possa importar em grave vulneração à autonomia constitucional dos Municípios, como sucederia, na espécie, se se mantivesse íntegra a norma constitucional maranhense ora impugnada.

Impende acentuar, neste ponto, que a Constituição assegurou aos Municípios a distribuição, em seu favor, de determinados percentuais correspondentes a receitas tributárias de origem estadual (CF, art. 158).

ADI 1374 / MA

Isso significa, à semelhança do que **já se registrava** *sob a égide* do ordenamento constitucional **anterior** (CF/69, art. 23, §§ 8º, 9º, 10 e 13), **que os valores** resultantes da aplicação dos percentuais incidentes sobre o produto da arrecadação de **certos** impostos estaduais **pertencem**, *por direito próprio*, aos Municípios, **porque se trata** de parcelas de receita **a estes atribuídas** pela Constituição da República, **razão pela qual** a União e os Estados-membros – **ressalvadas**, *unicamente*, **as hipóteses excepcionais** a que alude o art. 160, **parágrafo único**, da Carta Política – **não podem reter ou impor qualquer restrição** à entrega e ao emprego de tais recursos **nem determinar** a sua destinação.

Na realidade, a norma **inscrita** no art. 158 da Constituição da República **instituiu**, *na perspectiva do modelo institucional do federalismo de cooperação*, **um sistema de partilha e distribuição** de receitas tributárias **federais e estaduais em favor dos Municípios**, **atribuindo-lhes a titularidade** sobre os valores resultantes da aplicação dos índices percentuais mencionados no preceito constitucional em questão, **de tal modo que** os Municípios **têm direito, pretensão e ação relativamente** a tais parcelas, **podendo, inclusive, reclamá-las, judicialmente, quando houver indevida retenção ou, então, quando** o produto a ser transferido sofrer **ilícita** redução (RTJ 82/200 – RTJ 83/619 – RTJ 85/712 – RTJ 86/722 – RTJ 89/233 – RTJ 90/731 – RT 516/223, *v.g.*), **vindo** esta Suprema Corte, *até mesmo*, **a sumular** a sua jurisprudência **em torno** da questão **pertinente** à distribuição de receitas tributárias aos Municípios (**Súmula** 578/STF).

Em uma palavra: **as parcelas** oriundas de impostos a que se refere o art. 158 da Constituição **qualificam-se** como receita tributária “*que pertence, por direito próprio, ao Município*” (RE 495.576-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 572.762/SC, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, *v.g.*).

É por essa razão que o magistério da doutrina, **a respeito** desse tema, **expende** a seguinte advertência, **na autorizada lição** de JOSÉ

ADI 1374 / MA

AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 746/747, item n. 17, 41ª ed., 2017, Malheiros):

*“**Veda-se** a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego das receitas repartidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, **compreendidos** os adicionais e acréscimos relativos a impostos (art. 160). **Significa isso** que os recursos recebidos, **por transferência de receitas**, por todas as formas de participação estudadas acima, **pertencem, sem limitação, às entidades beneficiadas, que os podem utilizar do modo que lhes parecer melhor.** Mas tal vedação não impede que a União e os Estados condicionem a entrega de recursos: **a)** ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; **b)** ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, II e III (EC-29/2000: aplicação pelos Estados e Municípios de percentagem do produto de impostos e transferências).”*
(grifei)

Em suma: a Constituição da República **criou, em benefício das pessoas municipais, um espaço mínimo** de liberdade decisória **que não pode** ser afetado **nem** comprometido, em seu concreto exercício, por ingerências normativas **de outras** entidades estatais **que culminem por lesar a integridade da autonomia do Município, compreendida** esta **também** em sua dimensão **e** em sua projeção *financeiras*.

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, **notadamente** os precedentes invocados, **e acolhendo, ainda, a manifestação** da douta Procuradoria-Geral da República, **julgo procedente** a presente ação direta, **para declarar a inconstitucionalidade** do art. 198 da Constituição do Estado do Maranhão, **na redação dada** pela EC nº 13/95, editada por essa unidade da Federação.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.374

PROCED. : MARANHÃO

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S) : GOVERNADORA DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 198 da Constituição do Estado do Maranhão, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual n. 13/95, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 17.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário