

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O Município e a Reforma Constitucional

ANTÔNIO DELORENZO NETO

(Sócio Honorário da Associação dos Municípios da Bahia — Ex-Prefeito Municipal de Guaraniésia (Minas))

DUAS etapas deverão permitir a ascensão do Município brasileiro no plano político, a saber:

a) eliminação das Leis Orgânicas Municipais (fase preparatória, nas Assembléias Legislativas Estaduais);

b) alteração da estrutura federal, pela adoção do Estado Regional, tomando-se por base a Constituição Italiana, de 29 de dezembro de 1947, (fase final, na Câmara dos Deputados).

AS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

O art. 28, da Constituição Federal estabelece:

“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 decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) À organização dos serviços públicos locais.”

Pois bem, qual a inteligência do item II, do art. 28? Quais as matérias que representam, no Município, o seu peculiar interesse?

A sua discriminação ficou a cargo das Leis Orgânicas em harmonia com as condições mínimas estabelecidas nas Constituições Estaduais. De sorte que, a enumeração dos casos de competência privativa do Município varia de acôrdo com os Estados, contrariando muitas Leis orgânicas municipais, os preceitos da Constituição Federal, em manifesta contradição com o respectivo art. 28. Confrontem-se, por exemplo, as leis de Organização Municipal da Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, e ver-se-á, em mais de um passo,

a confusão de competência. (1) Há um precedente histórico que deve ser considerado — o do Estado do Rio Grande do Sul — que, em sua Constituição, estabeleceu amplas atribuições ao município, entre outras a do n.º II, do art. 54: Votar a reformar as suas leis orgânicas (Cf. “As Leis Orgânicas” de Santa Vitória do Palmar, Cangussú e São Leopoldo).

A nossa Constituição Federal consagra a autonomia do município apenas no plano das linhas gerais da organização política, não lhe possibilitando, na esfera administrativa, a descentralização. Em face das Leis Orgânicas a competência municipal é mínima, pois, ao organizarem os municípios tiram-lhes a autonomia, prejudicando, em consequência, o progresso e a expansão dos serviços administrativos, e o próprio desenvolvimento da legislação municipal.

O ESTADO REGIONAL

Neste particular, devemos contrariar a tradição federalista.

O Federalismo de 1891, não foi completado do ponto de vista institucional, porque não atingiu o município. Preocupados com as grandes linhas do regime, os nossos estadistas tornaram-se absolutamente indiferentes ao problema municipal. Não que o sistema não se prestasse a tal: pelo contrário, a discriminação de competência na técnica da Constituição de 1891, era quase perfeita. Tornaria possível um grande desenvolvimento do município, mas não foi utilizada.

A Constituição de 1934, provocou novas transformações, interrompendo, por assim dizer, a evolução normal das instituições estabelecidas pela Constituição de 1891. A condição dos municípios ficou sujeita aos mesmos prejuízos, inibidos de se desenvolverem como instituição.

Em 1937, absoluta modificação estrutural com a nova Constituição, provocando um regresso de tudo quanto se havia conquistado — o que era muito pouco — no processo constitucional de integração do município.

Em 1946, instituiu-se de novo o federalismo, porém, com muitas reminiscências da Constituição de 1937, no que toca à discriminação de competências, e, pela confusão daí decorrente torna-se impossível qualquer desenvolvimento no processo institucional do município.

As reivindicações tributárias por que se batem herôicamente as nossas comunas, não passarão de conquistas parciais e transitórias dentro do sistema constitucional atual. Será permanente a sua dependência dos entes superiores da Federação. Somente uma mudança do tipo de Estado é que poderá trazer um novo “modus vivendi”, e o definitivo regime financeiro específico do município, com o reconhecimento de sua justa participação no processo político.

As questões de ordem tributária, as mais cruciantes na vida municipal, não são causas, são efeitos; não se resolvem por si mesmas; persistir em reclamar um aumento ocasional de rendas, para o município, é desconhecer a

(1) DELORENZO NETO — A Importância da Técnica Tributária, do Orçamento na Planificação Municipal — São Paulo, 1952, pp. 48-49.

enfermidade que está mais na base da defeituosa organização da Federação, absolutamente contraditória em face das necessidades locais. Tudo indica que a Federação será a organização preferível da comunidade internacional; será o mais adequada fórmula para o equilíbrio das tensões políticas internacionais. Na esfera da política, salvo exceções razoáveis (Suíça por ex.), a plenitude da vida nacional será conseguida pelo florescimento das instituições no Estado Regional. Essa transformação provocaria a revisão definitiva da política tributária nacional, hoje impossível dada a diversidade das orientações estaduais. Lógicamente, pelo reexame do problema, teríamos que voltar a técnica da constituição de 1891, que lançou as bases de um federalismo coerente, porquanto se inspirou na lição norte-americana, que soube construir a grande Nação sob a garantia das instituições locais. Entretanto, nas condições atuais da experiência contemporânea, seria anacrônico voltar ao sistema da 1.^a República. Até os Estados Unidos, que preservaram a sua Constituição como o paradigma perfeito da técnica jurídica a serviço do governo democrático — reconhecem discretamente a insuficiência da fórmula rígida do Estado Federal — admitindo marginalmente, o aparecimento da Região com caracteres jurídicos próprios (por ex. o Tennessee Valley Authority). (2) O Direito comparado nos oferece subsídio de maior e melhor valia. Em países como o Brasil, cujos problemas só poderão ser equacionados tendo em vista a realidade geográfica, não basta a solução clássica do Estado Federal. Persistir nessa orientação política é adotar a constante indefinição para as nossas urgentes questões econômicas e financeiras, agravando as relações humanas, pela confusão da centralização e da descentralização, num verdadeiro caos administrativo.

A oportunidade que nos oferece a reforma constitucional poderá, em tempo, proporcionar uma reforma institucional de base, à vista dos interesses regionais, afastados os pressupostos falsos de um federalismo incoerente.

À meditação dos nossos parlamentares e juristas recomendamos, como subsídio indispensável, o texto da Constituição da República Italiana, a nosso ver o ponto mais alto do direito constitucional moderno, que fez substituir ao Estado Federal, o Estado Regional. Introduzindo a Região nos quadros do Direito, dotou a política contemporânea de um novo tipo de Estado, o único capaz de conduzir as coletividades territorialmente diferenciadas, numa progressiva ascensão humana, ao bem comum, que deve ser o fim da política.

ADENDO

ALGUNS ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO ITALIANA DE 1947

“Art. 5.^o A república, una e indivisível, reconhece e promove a autonomia local; imprime nos serviços que dependem do Estado, a mais ampla descentralização administrativa; submete os princípios e métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização.

(2) D. DOHTCHEVITCH — *L'Experience de la Fennessee Valley Aunority* — Paris, 1939, pág. 279; R. Pinto — *La crise de l'Etat aus Etats Unis* — Paris, 1951.

Art. 114. A república se divide em Regiões, Províncias e Municípios.

Art. 115. As Regiões são constituídas de entes autônomos com funções e poderes próprios segundo os princípios fixados na Constituição.

Art. 117. A Região institui para as seguintes matérias normas legislativas nos limites dos princípios fundamentais estabelecidos nas leis do Estado, desde que essas normas não fiquem em contraste com o interesse nacional e de outras regiões:

Circunscrições comunais;
Polícia local, urbana e rural;
Feiras e mercados;
Beneficência pública e Assistência sanitária e hospitalar;
Artesanato, instrução profissional e assistência educacional;
Museus e bibliotecas dos entes locais;
Urbanística;
Turismo e indústria hoteleira;
Vias férreas e estradas de rodagem de interesse regional;
Viação, aquedutos e trabalhos públicos de interesse regional;
Navegação e portos;
Águas minerais e termais;
Caça;
Pesca nas águas internas;
Agricultura e florestas;
Outras matérias indicadas em leis constitucionais.

Art. 118. A Região exerce normalmente as suas funções administrativas delegando-as às Províncias, aos Municípios, ou a outros entes locais valendo-se dos seus serviços”.

Como obras fundamentais indicamos:

MIELE, G. — *La Regione nel diritto Costituzionale* — Roma, 1949.

CROSA, E. — *La Constitution Italienne de 1947, Cahiers de La Fondation Nationale de Sciences Politiques* — Paris, 1950.

EISENMANN, Ch. — *Centralisation et Décentralisation* — Paris, 1948.