

# ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

## *II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros* — São Vicente

ANTONIO PEZZOLO

(Vereador da Câmara Municipal de Santo André)

### CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA FINANCEIRA E LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

**É** do conhecimento de todos que a Constituição de 1946, foi e é a mais Municipalista das Constituições Brasileiras.

A sua aplicação porém, tem encontrado por parte dos poderes mais fortes da Nação alguma resistência, alegando os Estados e a União que a sua discriminação de rendas não consulta seus interesses. Ela tem sido puramente cumprida.

Em 1949, por ocasião da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Financeiros, tivemos ocasião de focalizar o assunto, o qual aqui reproduzimos dos Anais daquela Conferência.

*“O Sr. Antônio Pezzolo — Sr. Presidente, Srs. Delegados.*

*Temos acompanhado com o máximo interesse o andamento dos trabalhos desta Conferência, onde reúnem delegados de todos os recantos do país, os quais aqui vieram trazer o que de melhor a teoria e a prática lhes têm apropriado no campo das finanças públicas.*

*Assuntos do mais relevante interesse para o desenvolvimento dos Municípios, o que quer dizer, do Brasil, estão sendo debatidos democraticamente por este Plenário e pelas dez Comissões organizadas para darem seu parecer e sugestões, sobre assuntos específicos desta Conferência, com a finalidade de aperfeiçoar o mecanismo contábil, e procurando, bem assim, continuidade e unidade na elaboração orçamentária, com a atualização do Decreto-lei n.º 2.416, já consagrado neste último decênio. Existem ainda o propósito de encontrar soluções para a aplicação uniforme das normas financeiras em todo o território e em todos os Poderes — União, Estados e Municípios — tendo como principal escopo o levantamento de boas e oportunas estatísticas financeiras, elementos básicos para estudo dos fenômenos financeiros, que permitirão*

equacionar o problema da tributação, mostrando como deve ser enfrentado, no espaço e no tempo, em função da competência de poderes, levando em conta suas rendas e atribuições.

Além desse assunto, outro, pela sua magnitude, não pode ter sua citação e debate evitados neste Plenário. Queremos referir-nos à discriminação de rendas.

Como delegado do Município de Santo André, que apresenta os maiores índices de crescimento no Brasil, colocado em seguida a Santos na Classificação de rendas municipais no Estado, ouvimos com maior satisfação as palavras do Sr. Valentim Bouças, DD. Presidente desta Conferência afirmando que será levada a efeito uma Conferência Tributária após os trabalhos desta.

Efetivamente, não apenas uma nova discriminação de rendas justificaria sua convocação. Ela pode ser justificada em face da discriminação de rendas feita pela atual Constituição, tendo em vista as interpretações na sua aplicação, como, ainda, pela situação criada em Municípios como o nosso que, confiando numa rápida regulamentação da cota devida pelo Estado, incluiu em sua receita as rendas que lhe são devidas constitucionalmente, vindo com grande má-gua a lentidão com que se processam os estudos dessa regulamentação. Isto é de natureza a provocar ausência de orientação nêsse particular, notadamente nas fases de elaboração orçamentária, pois não sabe nem lhes são dadas satisfações de quanto lhe é devido e quando lhe serão pagas as cotas.

Portanto, a convocação de uma Conferência Tributária, do prestígio desta, onde técnicos da União, Estados, Municípios e dos Legislativos, equidistantes de competições político-partidárias, em ambiente elevado de mútua compreensão, possam estudar a melhor e mais rápida maneira de aplicação dos dispositivos por acaso ainda não postos em vigor da Carta de 1946 — aproveitando-se, ao mesmo tempo, a experiência de quem os fez e estudar as bases de uma nova e criteriosa discriminação de rendas é do máximo interesse para o nosso Município e, acreditamos, de todos.”

“O Sr. Valentim F. Bouças — Presidente — Recebemos, com satisfação, as palavras do ilustre representante de Santo André, no Estado de São Paulo, Sr. Antônio Pezzolo.

Não temos a menor dúvida de que a próxima Conferência, que é de nosso desejo convocar brevemente, para tratar da situação tributária, entre os vários problemas a debater nessa oportunidade, incluirá os mencionados pelo ilustre orador.

E' preciso, porém, não esquecer que essa nova discriminação de rendas ordenada pela Constituição demandará estudo cuidadoso. Daí a dificuldade em que se encontram as próprias entidades, sejam estaduais ou municipais, em colocar a matéria na ordem devida. Por ocasião da futura Conferência da Legislação Tributária, teremos oportunidade de examinar êsses assuntos e os esclareci-

mentos trazidos pelos técnicos dos Municípios, Estados e da própria União darão ensêjo a que se elaborem sugestões que informarão o anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso, como subsídio ao estudo da matéria.

Queixa-se o contribuinte, muitas vezes, de que encontra determinadas dificuldades para acertar suas contas com o Estado ou com o Município. Verificamos, agora, as mesmas dificuldades entre as próprias entidades — Municípios e Estados. Isto, porém, é consequência natural do nosso desenvolvimento como nação. A nova discriminação de rendas adotadas pela Constituição atual teria de trazer alguns embaraços. Daí o desejo que temos, mencionado já no início desta Conferência, de levar a efeito uma Conferência Nacional de Legislação Tributária.

Aliás, como já tive ocasião de referir, em palestra mantida com os ilustres Secretários da Fazenda dos Estados de Pernambuco e da Paraíba, cheguei à conclusão de que entre os problemas que mais preocupam os Estados do Nordeste é do Norte se colocam, justamente, os oriundos da tributação. Agora, as palavras do ilustre representante de Santo André vêm confirmar que há, de fato, necessidade urgente de se encarar o problema.

Nós, que na Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças nos temos aprofundado no estudo dessa matéria, entendemos que, realmente, a questão tributária é dos maiores empecilhos ao desenvolvimento econômico do país. Agora à medida que se vão desenrolando os trabalhos desta Conferência, cada vez mais se acentua o nosso ponto de vista sobre a necessidade de se levar a efeito, o mais cedo possível, essa esperada Conferência Nacional de Legislação Tributária.”

Ainda naquela ocasião em artigo publicado no Boletim n.º 17 de Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças daquela Conferência, abordamos novamente o assunto nos seguintes termos:

“Pelos rumos tomados no plenário dêste Conclave, está fora de dúvida que será brevemente convocada a II Conferência Tributária Nacional.

Os fatos que estão a exigir sua convocação, são, em linhas gerais os seguintes:

— os Estados que alegando terem sido sobrecarregados de encargos, estão a reclamar uma urgente revisão na discriminação de rendas ou atribuições e outros ansiosos para se reunirem em mesa redonda a fim de discutirem competência tributária interestadual;

— os Municípios, por manifestações expressivas, estão demonstrando que, apesar das conquistas obtidas na Carta Constitucional de 1946, a sua posição, na renda Pública não melhorou, ao contrário, percentualmente a sua participação na mesma desce de ano para ano, clamam ainda pela imperfeição na aplicação de dispositi-

vos constitucionais, ou pela falta, pura e simplesmente, de sua execução;

— a União também anseia por novo estado de coisas, mas apesar de poder comparecer ao Conclave, com a sua proposta orçamentária para 1950, praticamente equilibrada, está também saturada de encargos e com planos pluriennais de grande envergadura em execução”.

Assim aparece a renda pública, como soma de três parcelas, que não são suficientes para equilibrar, de modo desejável em cada setor, os seus compromissos, encargos ou atribuições.

Diante de tantas reivindicações apresentadas, fazemos uma pergunta introspectiva — será o problema da tributação resolvido com alterações de parcelas que compõem a renda, em benefício de outras, conjugadas essas modificações com as atribuições ou encargos, admitindo-se ficarem constantes as taxas dos impostos e a não criação de novos, ou a solução será encontrada em medidas de ordem econômico-financeira, de âmbito nacional, englobando soluções particulares para cada Estado e Município, levando-se ainda em consideração que, uma transformação na discriminação de rendas ou de encargos deve preceder medidas acauteladoras que a experiência exigem sejam tomadas, a fim de salvaguardar de quaisquer perturbações a organização pública e privada.

Se a situação dos Estados é difícil, a dos Municípios não é menos impressionante, impossibilitados de enfrentar, como o nosso, de modo eficiente, os complexos problemas municipais de saneamento, de transportes, de urbanismo, de assistência social e outros básicos para o desenvolvimento dos centros urbanos e que são atendidos com as minguadas verbas orçamentárias. Se isto acontece com um Município do poder econômico de Santo André, centro industrial de primeira grandeza no País, podemos imaginar as dificuldades e a anemia financeira e administrativa de Municípios do interior.

Evidentemente o sucesso da Conferência que se pretende convocar dependerá exclusivamente de sua preparação, dos estudos que devem se processar intensamente nos Municípios, Estados e na União, descendo-se em análises e peculiaridades locais, para em fase mais avançada serem colocados em correspondência perfeita, indicando-se soluções dentro de um plano suave e gradativo, evitando-se o quanto possível desajustes procurando-se satisfazer o interesse de todos.

Apesar de forte movimento municipalista em todos os campos da vida nacional, não devem os Municípios perder de vista a magnitude do conclave que está para se realizar e serem otimistas demais, deixando de se preparar técnica e intensamente, pois imprevistos de toda ordem podem surgir e surpreender até os mais avisados.

Pela própria constituição e ascendência de prestígio no seio da Federação, a União e os Estados estão em primeiro plano. Sabemos que eles desejam que os Municípios saiam fortalecidos economicamente dessa contenda, porém é preciso que sejam apresentados por todos participantes do mesmo

soluções viáveis, evitando-se que surjam fórmulas momentâneas, despidas de qualquer estudo ou conteúdo técnico, satisfazendo casos isolados ou de grupos, esquecendo-se como ela se comporta no conjunto. Isto só servirá para tumultuar os trabalhos e será desastroso pelas suas conseqüências.

São advertências de quem deseja sinceramente o sucesso da II Conferência Tributária e que da mesma saiam conclusões que satisfaçam a todos, unindo brasileiros do sul ao norte”.

No ano seguinte, em 1950, no I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros as conclusões neste particular as quais, somos de opinião, devem ser mantidas integralmente, foram as seguintes:

“XIII — 3 — Reivindicam ainda os Municípios, como solução mediata, a reforma constitucional que lhes permita, dentro de prazo razoável e progressivamente, a percepção de, pelo menos, 40% das rendas publicadas arrecadadas no país, quer mediante outorga de novos tributos, quer pela maior participação nas rendas federais e estaduais.

“XIV — 1 — Os Municípios brasileiros proclamam a necessidade da elaboração de um Código Tributário Nacional, em que se fixem as normas gerais a serem observadas e complementadas como medida indispensável à consolidação, pelas três esferas governamentais, das reivindicações municipalistas, através de nítida delimitação dos campos de competência e de obediência às diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional. Convém, pois, sejam suspensas as discussões em torno de projetos de Códigos Tributários Estaduais, ora em andamento nas Assembleias Legislativas.

*E' recomendada a imediata convocação da II Conferência Nacional de Legislação Tributária.”*

Nestas condições, tendo o Exmo. Sr. Presidente da República convocado uma Conferência Nacional de Política Financeira e Legislação Tributária, conforme despacho exarado no processo 1.698/52, da Câmara Federal nos seguintes termos:

“Aprovo, em suas linhas gerais, as conclusões do Conselho Nacional de Economia. Promova o Ministro da Fazenda, com a colaboração do Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Conselho Nacional de Economia e de outros órgãos habilitados, as conducentes à reunião preparatória de técnicos federais, estaduais e Municipais, e a realização, a seguir, no menor prazo compatível com os problemas a serem examinados, de um conferência nacional de política financeira e legislação tributária, para o fim de acordar, se possível, com os poderes públicos estaduais e municipais, a coordenação das políticas financeiras, como é indispensável e urgente ao equilíbrio econômico, a realização dos programas públicos e ao desenvolvimento do país.”

Na I Conferência dos Secretários da Fazenda dos Estados realizada em agosto deste ano, é oportuno aqui reproduzir as conclusões dos itens II e IV da Agenda daqueles trabalhos com referência ao mesmo assunto.

*“IV — Lei Orgânica da Fazenda Pública”*

A) Prosseguimento dos estudos conjuntos entre a União, os Estados e os Municípios, — iniciados pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, conforme recomendação da citada III Conferência Fazendária, — no sentido da elaboração de um anteprojeto de Lei Orgânica que consubstancie normas gerais de direito financeiro:

I — “Atendendo ao interesse demonstrado pelas várias Delegações representadas na III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários por problemas de natureza tributária, foi então instituída uma Comissão Especial com a incumbência de examinar a matéria.

Após longos debates, deliberou a Comissão por unanimidade, propôr uma resolução, que foi aprovada em Sessão Plenária da Conferência, recomendando ao Conselho Técnico de Economia e Finanças,

a) constituição de uma Comissão de juristas e técnicos de administração financeira, para elaborar o anteprojeto de lei orgânica da finança pública, então proposto pela II Comissão Especial daquela mesma Conferência e compreensivo não só das normas já aprovadas pela Conferência como projeto substitutivo ao Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, assim como da matéria tributária e outras integrantes da Finança pública;

b) a convocação posterior de uma reunião dos Estados e Municípios para, com a participação da União, examinar o trabalho elaborado pela Comissão referida no item anterior;

c) e, finalmente, a convocação de uma Conferência Nacional destinada a apreciar, em face do referido projeto de lei orgânica da finança pública toda a matéria tributária de interesse.

II — Tendo em vista o projeto de lei n.º 1.698, de 1952, apresentado à Câmara Federal pelo Deputado Lúcio Bittencourt, e relativo a um convênio entre União, Estados e Municípios, destinado a evitar a elevação de impostos e taxas, elaborou o Conselho Nacional de Economia um estudo a respeito da matéria, o qual, submetido à apreciação do Sr. Presidente da República, obteve de S. Exa. o seguinte despacho:

“Aprovo, em linhas gerais, as conclusões do Conselho Nacional de Economia. Promova o Ministro da Fazenda, com a colaboração do Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Conselho Nacional de Economia e de outros órgãos habilitados, as medidas

conducentes à reunião preparatória de técnicos federais, estaduais e municipais e à realização, a seguir, no menor prazo compatível com os problemas a serem examinados, de uma conferência nacional de política financeira e legislação tributária, para o fim de acordar, se possível, com os poderes públicos estaduais e municipais a coordenação das políticas financeiras como é indispensável e urgente ao equilíbrio econômico, à realização dos programas públicos é ao desenvolvimento do país.”

III — O despacho acima reproduzido atende, como se vê, ao mesmo pensamento já manifestado na III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários em face da reconhecida necessidade de melhor disciplina da vida financeira e especialmente da legislação tributária do país, dentro da estrutura política vigente.

IV — Nessas condições e considerando, que parte importante da mencionada lei orgânica da finança pública, já se acha elaborada e constitui projeto de lei substitutivo do Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, ora submetido a apreciação do Senado Federal, restando, portanto, disciplinar notadamente a parte relacionada com a matéria tributária e o crédito público, a Comissão signatária, em harmonia com o programa de racionalização financeira que, com tanto sucesso, se vem gradativamente levando a efeito em nossa Pátria, recomenda ao Plenário da Conferência dos Secretários de Fazenda dos Estados, que se solicite ao Sr. Ministro da Fazenda:

1) a imediata constituição da Comissão proposta pela III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e acima referida, com o objetivo de, em prazo pre-fixado, elaborar um projeto de “Lei Orgânica da Finança Pública”;

2) a realização de uma reunião dos técnicos federais, estaduais e municipais, que julgar necessários, visando a preparar os trabalhos da referida Comissão;

3) a posterior convocação de uma Conferência Nacional de Finanças Públicas, com a colaboração do Conselho Técnico de Economia e Finanças e do Conselho Nacional de Economia, com o objetivo de estudar o projeto aludido no item primeiro, tendo em vista os interesses econômicos e financeiros, em geral, do país”.

### III — Código Tributário Nacional

B) Melhor coordenação das administrações fiscais, dos 3 níveis de governo, com o fim de obter o máximo rendimento com o mínimo de sacrifício para os contribuintes e exame dos convênios entre a União e os Estados para a fiscalização da cobrança dos impostos:

“Considerando a conveniência de estabelecer melhor coordenação fiscal dos 3 níveis de governo, com o fim de obter o máximo rendimento com o mínimo de sacrifício para os contribuintes;

— considerando que, para atingir êsse objetivo, torna-se necessária a modificação de dispositivos legais que regulam a atividade mercantil, por forma a ampliar o acesso da fiscalização estadual e municipal aos livros e outro elementos de comprovação das operações tributáveis, como já se vem fazendo na legislação fiscal da União;

— considerando que é da competência da União legislar sobre a matéria;

— considerando, por outro lado, as vantagens de intensificar a celebração de convênios não só dos Estados e do Distrito Federal com a União, como também entre os mesmos Estados e entre estes e os Municípios, recomenda-se:

a) que o Governo da União promova desde logo as medidas legais indispensáveis ao efetivo cumprimento dos convênios já celebrados com os Estados e com o Distrito Federal;

b) que os Governos Estaduais e do Distrito Federal envidem as providências adequadas a melhor coordenação da fiscalização tributária, por forma a assegurar a reciprocidade de serviços na luta contra a evasão ou sonegação de rendas e a outorgar maiores facilidades aos contribuintes no pagamento dos tributos devidos;

c) que o Governo da União promova tão cedo quanto possível, novas disposições legais que permitam ou ampliem o mais eficiente exercício da ação fiscalizadora; e

d) que os Governos Estaduais procurem celebrar convênios entre si e com o Distrito Federal, para os fins em tela, e, sempre que possível, ampliem a colaboração com os governos dos municípios que os integram.”

Por êste relato verificamos que agora, finalmente, entraram as recomendações da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e do I Congresso Nacional de Municípios, em uma fase de aplicação objetiva, com as providências contidas nos n.ºs. 1, 2 e 3 acima mencionadas.

Da mais alta importância para os Municípios Brasileiros e o assunto, como prevenimos em 1949, na III Conferência de Contabilidade.

Apesar do forte movimento Municipalista em todos os campos da vida Nacional, não devem os Municípios perder de vista a magnitude do conclave.

Pela própria Constituição e ascendência de prestígio no seio da Federação, a União e os Estados estão em primeiro plano, sabemos que êles desejam que os Municípios saiam fortalecidos economicamente dessa contenda, porém



não devem os Municípios serem otimistas demais, deixando de se preparar técnica e intensamente, pois imprevistos de toda ordem podem surgir e surpreender até os mais avisados.

Nestas condições tomando conhecimento o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros de tão momentoso assunto, apresentamos as seguintes conclusões para serem aqui debatidas e afinal votadas:

“A Associação Brasileira dos Municípios coordenará e orientará todos estudos técnico-financeiro para o maior sucesso da II Conferência Nacional de Política Financeira e Legislação Tributária, devendo para tanto:

— convocar técnicos e solicitar estudos e sugestões a fim de que as reivindicações Municipalistas sejam presentes e incorporadas na elaboração do projeto de “Lei Orgânica da Finança Pública;

— dar ciência a todos poderes Executivo e Legislativo Municipais, das fases preparatórias da II Conferência Nacional de Política Financeira e Legislação Tributária a fim de que os Municípios Brasileiros possam comparecer ao mesmo devidamente preparados.”

Quando nos referimos ao moral do empregado, queremos dizer uma *atitude*, um estado de espírito imponderável, mas extremamente importante, cuja origem se encontra nas reações do empregado às suas condições de trabalho, à supervisão a que está subordinado, aos seus colegas de trabalho, sua remuneração, suas oportunidades de promoção, à segurança do seu cargo, seu nível e situação ocupacional e outros problemas pessoais tais como saúde, situação financeira, situação de família, habitação ou transporte, juntamente com seu *conceito* sobre os problemas da Administração e respectivas atitudes para com ele.

ROBERT N. MC MURRY, “The Measurement of Employee Morale, University of Minnesota, 1949, pp. 39-41.