

Assistência Técnica aos Municípios e a Criação do Instituto Cearense de Administração Municipal

LAURO MACIEL SEVERIANO

O ARTIGO 28 da Constituição Federal estipula que a *autonomia* dos Municípios brasileiros 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.

O Movimento Municipalista, como se vê da Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais, aprovada pelo I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, de 1950, procura ampliar esse conceito teórico e constitucional, acrescentando duas outras prerrogativas, a saber:

a) elaboração, por parte do Município, de sua própria Lei Orgânica, respeitados os limites constitucionais atinentes à competência Federal e Estadual;

b) a imunidade dos vereadores.

Por outro lado, é certo que o art. 24 da Lei Básica prescreve que “é permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios”. A Constituição de 1891 era omissa a respeito, e a de 1934 concedia a esse órgão o poder de fiscalizar as finanças municipais (art. 13, § 3.º). Com base nessa autorização, a Constituição do Estado do Ceará dispõe em seu art. 99: “O Estado, através dos seus órgãos competentes, prestará assistência técnica aos Municípios”.

Prestar assistência técnica não é, porém, interferir na vida municipal, atingindo as prerrogativas de seus poderes legais, eis que a intervenção do Estado-membro nos Municípios somente poderá ocorrer nos estritos termos da permissão constitucional, isto é,

a) se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

b) deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada (art. 23 da Constituição Federal).

Ensina PONTES DE MIRANDA que “a assistência técnica, de que se cogita, é a de pessoas enten-

didadas em economia e finanças municipais, que auxiliem o Prefeito com os seus conselhos”, podendo ela “consistir na presença de técnico, ou de corpo de técnicos, permanente, periódico ou de passagem, conforme o entenda a Constituição ou a lei estadual”. Esclarece, ainda, o eminente constitucionalista, que “as despesas correm por conta do Estado-membro e a ação dos técnicos não pode violar a autonomia municipal”.

Razão de sobra tem PONTES DE MIRANDA. Assistência é ato de assistir, e assistir é estar presente, auxiliar, ajudar, favorecer. O órgão de assistência, a ser criado pelo Estado, não deve almentar outro objetivo que não seja, exclusivamente, o de dar assistência técnica à Administração Municipal. Tudo o mais que não esteja dentro deste critério deve ser excluído de qualquer Lei estadual, que venha a ser promulgada a esse respeito.

Mas, a assistência técnica, por parte do Estado, não é obrigatória. O Estado é livre de criar, ou não, esse serviço. Se criá-lo, e se o fizer dentro das normas constitucionais, sem violar o princípio da *autonomia municipal*, e com os seus próprios recursos, é natural que o Município recorra aos seus préstimos, e quanto mais assistência técnica fôr dada aos Municípios, melhor.

E' certo, entretanto, que os Municípios brasileiros, na sua grande maioria, necessitam, urgentemente, de assistência técnica. A melhoria das finanças municipais determinou, como não poderia deixar de acontecer, um fluxo de realizações locais. Prefeituras que, antes de 1946, não podiam adquirir uma máquina de escrever, podem, hoje, comprar tratores e motores elétricos, construir estradas e realizar obras de engenharia sanitária.

Por outro lado, o Movimento Municipalista reivindica para o Município uma atuação cada vez mais larga na vida pública nacional, ou seja, no desenvolvimento de sua produção e na solução dos problemas de saúde, transporte, educação etc. A Carta de Princípios, já referida, proclama:

— “Tanto mais produtivos e úteis serão os serviços públicos quanto maior fôr a área de ação e de responsabilidade atribuída ao Município.”

— “A solução dos problemas político-administrativos locais, ligados diretamente à estrutura

sócio-econômica dos Municípios, fundamenta o exercício das prerrogativas de autonomia municipal."

— "Necessitam os Municípios de autonomia e capacidade de ação em tal grau que sejam suficientes para fazer que todos os cidadãos integrantes da comuna experimentem o sentimento saudável de responsabilidade pelos males que padecem e adquiram a convicção de que o exercício dos seus direitos e deveres de cidadão lhes oferece meio eficaz para os sanar."

Afirma, ainda, que a cooperação administrativa é a fórmula mais adequada à solução dos problemas de interesse comum, principalmente os relacionados com a educação, saúde, agricultura e transportes, insistindo, ainda, em que há necessidade urgente de planejamento como ponderável fator de bem-estar, segurança e progresso geral.

Contudo fôrça e patriotismo é reconhecer, e proclamar, que para a consecução de tão elevados objetivos, a República não soube aparelhar os Municípios. As nossas comunas, em quase a sua totalidade, não se encontram munidas dos necessários e indispensáveis elementos técnicos e, no entanto, a revitalização do país tem que ter início na célula geográfica da Nação. Urge, pois, dar-lhe êsses instrumentos.

O Presidente da República, no II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, declarou: "eis por que observo, com satisfação, que a maior parte dos nossos Municípios anseia por uma assistência técnica que permita a restauração de seus quadros administrativos e do seu mecanismo de arrecadação, visando à simplificação burocrática e melhores padrões de eficiência". OSÓRIO NUNES, presidente do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios, em tese apresentada ao II Congresso Nacional dos Municípios, sustentou a necessidade da criação imediata de órgãos de assistência, independentemente da ação do Estado, exclamando: "Eis por que nos ocorre, ao ensejo de tão oportuna reunião, sugerir que estabeleça uma assistência técnica organizada por solução dos problemas dos Municípios do Brasil. Institutos de assistência técnica, formados ou inspirados *pelos próprios municípios*, estarão aptos ao intercâmbio de práticas avançadas de métodos de planejamento, assim de racionalização destinada a enfrentar, com êxito, as dificuldades da Administração geral" (*in Rev. Bras. dos Municípios*, n. 20, pág. 565). Outro técnico de renome, o Senhor ARÍZIO DE VIANA, diretor-geral do D.A.S.P., já assinalou que o soerguimento dos Municípios brasileiros depende "de uma ampla renovação estrutural a ser executada, simultaneamente, de baixo para cima e de cima para baixo, partindo dos Municípios para atingir o Governo Central e, ao mesmo tempo, descendo do Governo Federal aos últimos povoados da República". Proclamou, ainda, que "nenhum programa do Governo Federal tem possibilidade de êxito nestes dias pontilhados de crises e sobressaltos, sem o apoio decisivo das Administrações municipais saneadas, imunes ao perigo de improvisações, corrupção ou disputas fa-

ciosas". Finalmente, assinalou marcadamente: "em sua quase totalidade carecem os Municípios de assistência técnica indispensável ao planejamento e execução de programas racionais de obras ou serviços de utilidade pública. Orçamentos reduzidos e deficiência de pessoal especializado são males crônicos que os Estados e a própria União ainda não puderam corrigir, quicá por motivos idênticos e pela reconhecida obsolência de um aparelhamento governamental incapaz de socorrer as administrações locais. Por isso mesmo é que se cogita, no momento, da criação de entidades especializadas, capazes de assegurar aos Municípios, com a flexibilidade peculiar às empresas privadas, a assistência técnica que reclamam. A Associação Brasileira de Municípios já projetou um organismo desse tipo, — o Instituto Brasileiro de Administração Municipal — ao qual possam as Prefeituras recorrer nos casos, por exemplo, de reorganizações administrativas, administração financeira e orçamentária, implantação de reformas tributárias e de pessoal, elaboração de planos diretores para sedes municipais e distritais, serviços de água, luz, esgotos, transportes urbanos, produção, armazenagem, distribuição de mercadorias e similares, sempre que não houver possibilidade de obtenção de ajuda no âmbito dos Estados e da União. A assistência técnica e baixo custo de serviços são uma constante preocupação dos nossos Prefeitos e Vereadores, como instrumento necessário à restauração do prestígio e elevação dos níveis de bem-estar das populações do interior". (*Rev. Bras. dos Municípios*, n. 20, pág. 571).

Efetivamente, a Associação Brasileira dos Municípios vem de reformar os seus Estatutos (artigo 26) a fim de criar o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que objetiva, sempre que solicitado, colaborar com as Administrações Municipais, dando-lhes assistência técnica. O Instituto em aprêço se constituirá em órgão executivo do Pensamento Municipalista, no Brasil.

A criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal não exclui, porém, o surgimento de órgãos congêneres, assim como a existência de Departamentos Estaduais de assistência municipal não evitou o aparecimento do Instituto. O Brasil possui 1.894 Municípios e 5.427 Distritos, quase todos com os mesmos problemas equacionados. Impossível um órgão só, no Rio de Janeiro, atender às suas múltiplas, variadas e permanentes necessidades, já que os próprios órgãos federais, como confessou francamente o Sr. ARÍZIO DE VIANA, se mostraram, em cinquenta e quatro anos de regime republicano centralizado, incapazes de socorrer as Administrações locais.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal é um empreendimento notável e merece os aplausos e o apoio de todos os municipalistas. Os Municípios cearenses, porém, que não fiquem estacionários, esperando pelo auxílio que dêle certamente virá, quando solicitado. A lição histórica do regime republicano é a de que precisamos reagir contra a atrofia local. Devemos, quanto antes, e sempre, nos capacitarmos de que os problemas devem ser enfrentados localmente, pelo povo, pelas

autoridades. Isso significa *descentralizar*. Quem o diz é uma das maiores autoridades dêste país sobre o assunto: o diretor do D.A.S.P. Eis como êle se expressa, seguindo a esteira de tantos outros brasileiros ilustres, desde TAVARES BASTOS até RAFAEL XAVIER, mas, o faz, com o conhecimento perfeito que tem de nossa máquina governamental, após longos anos de contato com todos os seus problemas e responsável mais direto pela racionalização do Serviço Público, no Brasil: — “municipalismo legítimo” “é o reconhecimento da descentralização administrativa *como único tipo de organização* compatível com as necessidades de um país de características continentais como o Brasil”.

Ora, se a centralização administrativa levou o país a êsse geral atrofiamento das nossas fontes de produção e de riqueza, bases estruturais de qualquer desenvolvimento posterior, para a solução dos problemas gerais de educação, saúde, transporte, alimentação, industrialização, torna-se, perfeitamente, evidente, que, no caso concreto de saber como dar assistência técnica aos Municípios cearenses, sem prejuízo do auxílio que porventura venha do Estado, não devemos aguardar a ajuda “de fora”, que vem do “centro”.

Os Municípios cearenses devem, êles próprios, organizar a sua assistência técnica. Essa é a maneira de se pôr em execução o ensino de tantos estudiosos. É o modo dinâmico de se fazer Municipalismo. É a resposta dos Municípios àqueles que

dizem que, no interior, não há mentalidade capaz de assumir certas responsabilidades e que, por isso, advogam a “centralização” de todos os serviços públicos, nas capitais dos Estados ou no Rio de Janeiro.

Nessa ordem de idéias, proponho:

1.º) que o II Congresso dos Municípios Cearenses aprove a criação do Instituto Cearense de Administração Municipal, observadas as seguintes características básicas:

a) Órgão de Assistência Técnica aos Municípios em tôdas as questões de seus peculiares interesses;

b) Pessoa jurídica de direito privado, constituída pela associação civil de todos os Municípios cearenses, mediante o pagamento duma cota anual;

c) Direção eleita e cargos preenchidos por concurso. Quadro do pessoal organizado em carreira.

2.º) que o II Congresso dos Municípios Cearenses autorize a Associação Brasileira de Municípios, Seção do Ceará, a promover a redação dos instrumentos necessários à organização legal do Instituto, submetendo-os após à aprovação competente e posteriormente, realizar a sua instalação. Outrossim, admita a possibilidade de organização do Instituto poder o Estado do Ceará dêle participar, mediante celebração de um convênio inter-administrativo.