

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

## Resultados da Campanha Municipalista

DESIRÉ GUARANI E SILVA

**C**OM o integral cumprimento, no corrente ano, do § 4.º do art. 15 da Constituição Federal, pelo qual será entregue aos Municípios do interior, em partes iguais, um décimo da arrecadação do impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza, pode-se analisar a consequência de tal medida para as receitas municipais e o vulto de benefícios que a mesma representa para as administrações locais.

Vivendo os Municípios brasileiros em um estado crônico de miséria financeira, que determina a carência e a falta de recursos das administrações locais para a prestação dos serviços de que estão encarregadas, penúria esta responsável pela situação de atraso e desconforto em que permanecem os habitantes das zonas rurais, das vilas e das pequenas cidades, inúmeros serão os benefícios que poderão resultar do refôrço das finanças locais, se a aplicação das verbas obedecer ao critério exclusivo do bem coletivo.

Ao abandono do homem do interior, pelo atrofiamento das funções e das possibilidades das administrações municipais, inteiramente desprovidas dos meios indispensáveis à simples prestação, mesmo ineficiente, dos serviços públicos de caráter local, é que se pode imputar o desconforto do sertão brasileiro. A citação pura e simples de quaisquer estatísticas referentes à situação de bem-estar econômico ou ao padrão de vida dos municípios brasileiros comprova sempre o quadro desolador que se observa no cenário nacional.

De cerca de 5.000 vilas existentes no País, tão somente 294 possuem logradouros pavimentados; 1.228 possuem iluminação pública ou domiciliária; 392 contam com abastecimento d'água, por meio de rede distribuidora domiciliária, e só 147 por meio apenas de canalização para bicas, torneiras ou chafarizes públicos; e somente em 74 se encontram esgotos sanitários. E para toda a população do interior brasileiro, existem apenas 2.109 estabelecimentos de assistência médico-sanitária, com o insignificante número de 67.403 leitos.

Além disso, os habitantes de mais de metade dos Municípios do interior estão impossibilitados de apreciar qualquer aspecto da cultura artística em seu mais prático meio de propagação, o cinema, pois apenas em 881 Municípios, inclusive as Capitais, existem casas e salões de espetáculos. E quanto aos periódicos, é significativo observar que em somente 460 Municípios do interior se editam jornais.

Essa síntese desoladora das condições de vida do homem do interior, desprovido de assistência, abandonado dos poderes públicos e alheado das conquistas da civilização é que justifica a repulsão que os municípios sofrem nas zonas rurais, e que obriga a miséria e migrações deprimentes para os brasileiros e profundamente comprometedoras do destino da nacionalidade.

No quadro seguinte, elaborado com os dados dos balanços municipais referentes a 1947, último ano de um longo período inteiramente desfavorável às administrações locais, retrata-se de maneira fiel o erro político do qual os Constituintes de 1946 tiveram o grande mérito de provocar a correção, inscrevendo na Carta Magna os princípios fundamentais aos primeiros passos na revitalização dos Municípios do interior.

Verifica-se, por esse quadro, que metade dos Municípios do interior arrecadou em 1947 uma importância inferior à quantia referente ao pagamento integral da primeira cota-parte do impôsto sôbre a renda, em 1949, no valor de Cr\$ ..... 249.850,80.

Havendo 780 Municípios cujas rendas locais pròpriamente ditas não ultrapassaram de Cr\$ ... 250.000,00, bem se pode avaliar a importância da cota-parte do impôsto sôbre a renda para as administrações locais e os grandes benefícios que da mesma poderão resultar para o homem do interior, mediante uma aplicação economicamente produtiva desta nova fonte de renda dos Municípios. Demonstra, ainda, esse quadro que a citada cota-parte, no valor, para 1949, de cerca de Cr\$ 250.000,00, deverá ser a mais importante rubrica na receita de mais de dois terços dos Municípios do interior, uma vez que foi de 1.176 o número das Municipalidades cujos orçamentos não ultrapassaram a quantia de Cr\$ 500.000,00, em 1947. E com exceção de apenas um Estado (Rio Grande do Sul) em todos os demais a cota-parte do impôsto sôbre a renda será, até que se inicie o cumprimento do artigo 20 da Constituição Federal, a mais importante fonte de receita da grande maioria, senão da quase totalidade dos seus Municípios.

De todos os Estados, o que mais se beneficia com o pagamento da cota dos dez por cento do impôsto sôbre a renda, relativamente à situação anterior dos seus Municípios, é o Maranhão, onde apenas quatro dos 66 Municípios apresentaram orçamento superior à cota-parte relativa ao cor-

## DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO BRASIL, SEGUNDO A ARRECADAÇÃO EM 1947

	TOTAL	SEGUNDO A RECEITA ARRECADADA, EM Cr\$ 1.000,00											
		Até 50	51 à 100	101 a 250	251 a 500	501 a 1.000	1.001 a 2.000	2.001 a 3.000	3.001 a 4.000	4.001 a 5.000	5.001 a 10.000	10.001 a 20.000	Acima de 20.001
Territórios.....	10	—	—	2	4	3	1	—	—	—	—	—	—
Amazonas.....	24	1	3	9	8	3	—	—	—	—	—	—	—
Pará.....	56	—	2	11	26	13	2	2	—	—	—	—	—
Maranhão.....	66	23	24	15	3	1	—	—	—	—	—	—	—
Piauí.....	46	12	16	11	3	2	1	1	—	—	—	—	—
Ceará.....	78	4	35	29	7	2	1	—	—	—	—	—	—
Rio Grande do Norte.....	41	3	13	19	3	2	1	—	—	—	—	—	—
Paraíba.....	40	—	4	17	11	7	—	—	—	—	1	—	—
Pernambuco.....	84	—	7	32	25	13	5	2	—	—	—	—	—
Alagoas.....	32	—	2	11	10	9	—	—	—	—	—	—	—
Sergipe.....	41	7	17	9	7	—	1	—	—	—	—	—	—
Bahia.....	149	7	34	66	24	10	6	—	1	—	1	—	—
Minas Gerais.....	315	1	7	112	111	49	25	6	1	2	—	1	—
Espírito Santo.....	33	1	3	15	10	2	1	1	—	—	—	—	—
Rio de Janeiro.....	55	—	1	9	13	14	8	2	2	2	3	1	—
São Paulo.....	304	6	20	72	83	57	36	13	5	6	3	2	1
Paraná.....	58	1	3	20	16	10	4	2	2	—	—	—	—
Santa Catarina.....	44	1	1	8	10	14	7	1	2	—	—	—	—
Rio Grande do Sul.....	91	—	—	—	4	34	24	11	8	3	5	1	1
Mato Grosso.....	28	6	5	9	4	2	—	1	1	—	—	—	—
Goiás.....	55	11	5	18	14	6	—	1	—	—	—	—	—
TOTAL.....	1.650	84	202	494	396	253	123	43	22	13	13	5	2

Fonte: Serviço de Estudos e Planificação do I. B. G. E.

rente exercício. Imediatamente após se coloca o Estado do Ceará, no qual aparecem, nas mesmas condições, tão somente dez dos 78 Municípios. E pela relação entre o número total de Municípios e o daqueles cujo orçamento se apresentou inferior à mencionada cota-parte, os Estados cujos Municípios mais se beneficiam com o pagamento da mesma são, por ordem decrescente, logo após o Maranhão e o Ceará, os seguintes: Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Goiás, Espírito Santo, Amazonas, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Alagoas, Minas Gerais, São Paulo, Pará, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo que apenas nos nove últimos mais de metade dos respectivos Municípios tiveram orçamento superior à importância correspondente à cota-parte.

E em cada Estado é interessante conhecer os Municípios de mais fraco orçamento para saber quais as Municipalidades, dentro do Estado, que mais se beneficiaram com o pagamento da cota-parte do imposto sobre a renda. Pela ordem geográfica das Unidades da Federação temos os seguintes, de acordo com a frequência na classe mais baixa dentro do Estado:

I — no Amazonas: Itapiranga;

II — no Pará: Conceição do Araguaia e Macajuba;

III — no Maranhão: Benedito Leite, Bacuri, Urbano Santos, Riachão, Nova Iorque, Bequimão, Barão do Grajaú, Alcântara, Alto Parnaíba, Anajatuba, Buriti Bravo, Monção, Icatu, Imperatriz,

Loreto, Passagem Franca, Pôrto Franco, Mirador, Peri-Mirim, Santa Helena, Timbiras, Curador e São Vicente Ferrer;

IV — no Piauí: Santa Filomena, Parnaguá, Ribeiro Gonçalves, Corrente, Bertolínia, Pio Nono, Bom Jesus, Uruçuí, Fronteiras, Guadalupe, Canto do Buriti e Regeneração;

V — no Ceará: Saboeiro, Pentecoste, Frade e Caririaçu;

VI — no Rio Grande do Norte: Taipu, Arês e Papari;

VII — na Paraíba: Bonito de Santa Fé, Conceição, Jatobá e Teixeira;

VIII — em Pernambuco: Coripós, Jatinã, Parnamirim, Cabrobó, Orobó, Petrolândia e Moxotó;

IX — em Alagoas: Marechal Floriano e Pôrto Real do Colégio;

X — em Sergipe: Carmópolis, Cristinápolis, Indiaroba, Nossa Senhora da Glória, Santo Amaro das Brotas, Muribeca e Siriri;

XI — na Bahia: Pilão Arcado, Palmas de Monte Alto, Angical, Jandaíra, Santa Cruz Cabralia, Sento Sé e Uauá;

XII — em Minas Gerais: Tiradentes;

XIII — no Espírito Santo: Barra de São Francisco;

XIV — no Rio de Janeiro: Casimiro de Abreu;

XV — em São Paulo: Iporanga, Ribeira, Cananéia, Jambeiro, Ilha Bela e Sarapuú;

XVI — no Paraná: Ibaiti;

XVII — em Santa Catarina: Pôrto Belo;

XVIII — no Rio Grande do Sul: Bom Jesus do Triunfo, São Pedro do Sul, General Câmara e Antônio Prado;

XIX — em Mato Grosso: Mato Grosso, São José dos Cocais, Araguaiana, Leverger, Nioaque e Rosário do Oeste;

XX — em Goiás: Peixe, São Domingos, Taquatinga, Paranã, Dianópolis, Cavalcante, Posse, Chapéu, Itapaci, Natividade e Sítio da Abadia.

De todos êsses Municípios, os mais beneficiados com a cota-parte do impôsto sôbre a renda foram os do Maranhão, do Piauí e de Mato Grosso, alguns dos quais tiveram, em 1947, orçamento inferior a Cr\$ 20.000,00.

O Estado que mais se destaca na distribuição dos Municípios, de acôrdo com os orçamentos locais, é o Rio Grande do Sul, onde apenas quatro Municípios não apresentaram receita superior a Cr\$ 500.000,00. E quanto a êste Estado, releva notar que é gaúcho um dos dois (Santos e Rio Grande) Municípios que apresentaram, em todo o País, orçamento superior a Cr\$ ..... 20.000.000,00.

Os Municípios de mais vultosos orçamentos, em cada Estado, de acôrdo com a freqüência na classe mais elevada dentro do Estado, foram os seguintes:

I — Amazonas: Itacoatiara, Parintins e Lábrea;

II — Pará: Marabá e Santarém;

III — Maranhão: Caxias;

IV — Piauí: Parnaíba;

V — Ceará: Crato;

VI — Rio Grande do Norte: Mossoró;

VII — Paraíba: Campina Grande;

VIII — Pernambuco: Olinda e Caruaru;

IX — Alagoas: Assembléia, Santana de Ipanema, São José da Laje, União dos Palmares, Palmeira dos Índios, São Miguel dos Campos, Penedo, Rio Largo e Murici;

X — Sergipe: Propriá;

XI — Bahia: Ilhéus;

XII — Minas Gerais: Juiz de Fora;

XIII — Espírito Santo: Cachoeiro do Itape-  
mirim;

XIV — Rio de Janeiro: Petrópolis;

XV — São Paulo: Santos;

XVI — Paraná: Ponta Grossa e Londrina;

XVII — Santa Catarina: Blumenau e Join-  
ville;

XVIII — Rio Grande do Sul: Rio Grande;

XIX — Mato Grosso: Campo Grande;

XX — Goiás: Anápolis.

Mas não são êsses os melhores Municípios do Brasil. Enquanto dos 104 Municípios acima mencionados como os de mais fracos orçamentos dentro dos respectivos Estados, 84 dêles são realmente os piores Municípios do País; dos 34 relacionados como os de mais pujante orçamento dentro das respectivas Unidades da Federação, apenas 6 podem ser incluídos entre os 33 melhores Municípios brasileiros, e isto porque é muito grande a diferença entre as classes mais elevadas nas várias Unidades da Federação, pois Estados como o Amazonas, o Maranhão e Alagoas não apresentaram nenhum orçamento municipal superior a Cr\$ 1.000.000,00. E quanto a êste aspecto na distribuição dos orçamentos municipais, releva salientar que apenas um Município, das regiões Norte e Nordeste, o de Campina Grande, figura entre os 55 Municípios de orçamento superior a Cr\$ 3.000.000,00, os quais estão assim distribuídos: 1 na Paraíba, 2 na Bahia, 4 em Minas Gerais, 8 no Rio de Janeiro, 17 em São Paulo, 2 no Paraná, 2 em Santa Catarina, 18 no Rio Grande do Sul e 1 em Mato Grosso. Dos Estados da região Leste, portanto, apenas Sergipe e Espírito Santo não possuem Municípios que podem ser incluídos entre os 55 melhores Municípios do País, e pertencem aos Estados da região Sul mais de dois terços dêsses 55 Municípios do interior brasileiro.

Mas analisemos por outro ângulo os resultados da aplicação do § 4.º do art. 15 da Constituição Federal. Examinemos, por exemplo, a relação entre as quantias arrecadadas nos Municípios do interior das várias Unidades da Federação como impôsto sôbre a renda em 1948 e as importâncias que, em 1949, os Municípios irão receber, em virtude da arrecadação total do mesmo impôsto em 1948. Poder-se-á verificar, assim, quais os Estados em que o pagamento das cotas-partes do impôsto sôbre a renda é superior à arrecadação dêste tributo e de onde é retirado o dinheiro para o refôrço dos orçamentos municipais, o que é demonstrado pelo quadro seguinte, referente à arrecadação, em 1948, segundo as Unidades da Federação, do impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza e ao pagamento das cotas de que trata o § 4.º do art. 15 da Constituição Federal.

Embora sejam mais ou menos frágeis as comparações que se possam fazer, quanto ao produto do impôsto sôbre a renda, entre as quantias arrecadadas nas Capitais e no interior dos Estados, em virtude não só de alguns defeitos na apuração dos dados estatísticos, os quais, embora referentes a Capitais, incluem, às vêzes, outros Municípios, mas principalmente por causa da falta de correspondência entre a fonte de receita das pessoas jurídicas e o pôsto de arrecadação do citado tributo, pois inúmeros são os casos de estabelecimentos, com sede nas Capitais, que obtêm os seus lucros nos Municípios do interior, os números enfileirados no quadro acima podem, de maneira geral, representar uma situação de fato, pois é notório o desequilíbrio entre as Capitais e as cidades do interior.

	IMPÔSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA— ARRECAÇÃO EM 1948 — (Cr\$ 1.000,00)			TOTAL DA COTA DOS 10% EM 1949 (Cr\$ 1.000,00)
	NO ESTADO	NO INTERIOR		
		TOTAL	MÉDIA POR MUNICÍPIO	
Amazonas (1).....	15.670	966	31	7.745
Pará (2).....	33.728	3.656	60	15.251
Maranhão.....	12.981	2.651	40	16.490
Piauí.....	8.146	1.800	37	11.993
Ceará.....	35.000	7.869	101	19.488
Rio Grande do Norte.....	9.040	5.940	145	10.244
Paraíba.....	14.607	8.580	214	9.994
Pernambuco.....	123.186	32.834	391	20.987
Alagoas.....	24.313	7.384	211	8.745
Sergipe.....	14.447	6.749	164	10.244
Bahia.....	101.001	25.524	171	37.228
Minas Gerais.....	228.099	164.501	522	78.703
Espírito Santo.....	12.080	6.088	184	8.245
Rio de Janeiro.....	89.057	64.577	1.174	13.742
Distrito Federal.....	1.363.515	—	—	—
São Paulo.....	1.595.926	385.236	1.267	75.955
Paraná.....	84.714	36.111	457	19.738
Santa Catarina.....	51.728	47.697	1.084	10.993
Rio Grande do Sul.....	357.192	167.433	1.840	22.736
Mato Grosso.....	8.823	7.372	263	6.996
Goiás.....	10.081	8.452	151	13.992

1) Inclusive os Territórios do Acre, Guaporé e Rio Branco.

2) Inclusive o Território do Amapá.

Fontes — Divisão do Imposto de Renda e Diretoria das Rendas Internas do Ministério da Fazenda.

De acôrdo com tais dados estatísticos, os Estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Goiás são os legítimos beneficiários da política municipalista, pois que em todos êles a importância correspondente às cotas-partes do imposto sobre a renda é bem superior à arrecadação desse mesmo imposto em todo o Estado. E se excluirmos as Capitais, às quais não é paga a referida cota-parte, veremos que com exclusão dos Estados de Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, e Mato Grosso, em todos os demais a quantia total das cotas-partes do imposto sobre a renda devida aos Municípios em 1949 é superior à arrecadação desse mesmo tributo no interior dos respectivos Estados, havendo casos, como os do Maranhão e Piauí, em que aquela é seis vezes superior a esta. Outra comparação interessante é a que se pode fazer entre a arrecadação média, por Município do interior, do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e a cota-parte devida a cada Município como resultado da arrecadação total desse tributo, cota-parte esta no valor, em 1949, de Cr\$ 249.850,80, o que revela quais os verdadeiros beneficiários dos dispositivos municipalistas da Constituição Federal, e de onde é drenado o dinheiro para o gôzo de tais benefícios.

O Estado em que maior é a diferença, para mais, entre a média, por Município do interior, da

arrecadação do imposto sobre a renda e a cota-parte é o Rio Grande do Sul, em cujos Municípios se arrecadaram, em média, Cr\$ 1.840.000,00, para se restituir Cr\$ 250.000,00. Seguem-se, por ordem decrescente, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Mato Grosso. Mas entre tais fontes propiciadoras de benefícios às finanças dos Municípios do interior deve ser colocado, em primeiro plano, o Distrito Federal, a primeira, entre as Capitais, na arrecadação do imposto sobre a renda. Ao apresentar a comparação entre tais arrecadações médias e a quantia da cota-parte, embora haja de fato a prestação de benefícios, mediante o cumprimento do § 4.º do art. 15 da Constituição Federal, dos munícipes das regiões Leste e Sul aos habitantes do interior das demais regiões do País, não se pode, sem uma análise mais profunda, determinar quais os beneficiadores reais dos Municípios mais pobres do interior brasileiro, pois, às mais das vezes, a riqueza que permitiu as vultosas arrecadações nas Capitais é complementar ou mesma originária da produção, não só agrícola, como também industrial, de Municípios do interior. Ademais, em tal análise, não se poderia deixar de considerar os efeitos fiscais provenientes da existência, em alguns Estados, de ilhas econômicas tributariamente dependentes do Estado limítrofe, ao qual aflui quase tôda a produção, como ocorre, em virtude da teoria do

espaço econômico, no Piauí, que se beneficia de grande parte do Maranhão; na Paraíba (Campina Grande), mercado da produção de vários Municípios do Ceará, do Rio Grande do Norte e de Pernambuco; em Pernambuco, dada a importância do porto do Recife para os Estados limítrofes; em São Paulo, para onde afluí a produção de grande parte de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás; e no Distrito Federal, como grande centro de distribuição no mercado nacional.

Não menos interessantes serão, ainda, as comparações entre a receita arrecadada pelas Prefeituras do interior em 1947 e as quantias totais que lhes são devidas referentes à cota-parte. Em cinco Estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe) o total das cotas-partes dos 10% do impôsto sôbre a renda, em 1949, é superior à receita total arrecadada por todos os Municípios do interior em 1947, sendo que no Maranhão é quase o triplo; em dez (Amazonas,

Pará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Mato Grosso e Goiás), a quantia total das cotas-partes é superior à metade da arrecadação em 1947; em um Estado, o de Minas Gerais, tal quantia é pouco inferior à metade da arrecadação; e apenas nos quatro restantes (Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) é a importância total correspondente às cotas-partes sensivelmente inferior à totalidade das rendas arrecadadas pelos Municípios do interior em 1947.

Revelam êsses números a importância da cota-parte do impôsto sôbre a renda para a maioria dos Municípios brasileiros e o vulto de benefícios que a aplicação do § 4.º do art. 15 da Constituição Federal poderá levar aos municípios do interior, desde que se empregue criteriosamente e em favor exclusivo da coletividade o produto das novas fontes de receita das administrações locais no interior do País.

\* \*

“Autêntica é a interpretação dos atos de um poder, dada pelo mesmo poder em qualquer tempo variem embora os indivíduos, que o exercitarem. A administração interpreta autenticamente os seus decretos; o poder legislativo, as suas leis”. Rui, *Obras completas*, vol. XXV, tomo IV (*Trabalhos jurídicos*, 1898), págs. 132-3.

\* \*

“A inamovibilidade e a vitaliciedade são *ex vi termini* estipulações perpétuas. Nenhuma lei as pode revogar. Adotando-as, o legislador obrigou-se para sempre.

“Elas representam a forma suprema do direito adquirido”. Rui, *Obras completas*, vol. XXV, tomo IV (*Trabalhos jurídicos*, 1898), pág. 123.

\* \*

“A fé pública resulta, necessariamente, do ato da autoridade constituída, tôda a vez que esta depõe, no seu caráter oficial de autoridade, sôbre atos de outra, sujeita à sua vigilância nos fatos a respeito dos quais se pronuncia o seu testemunho”. Rui, *Demissão de curador geral de órfãos*, Rio, 1916, pág. 9.

\* \*

“O homem público é o homem da confiança dos seus concidadãos, o de quem êles esperam a ciência e o conselho, a honestidade e a lisura, o desinterêsse e a lealdade; é o vigia da lei, o amigo da justiça, o sacerdote do civismo. Não pode ser o composto de uma tribuna e uma alcova, de uma escola e um balcão, de uma pena e uma gazua, de uma consciência e u'a máscara. Só assim estará na condição de inspirar fé aos seus conterrâneos; e, se na fé consiste a crença, na fé a segurança, na fé a salvação, ninguém põe a sua fé senão onde tenha a convicção de se achar a verdade”. Rui, *A imprensa e o dever da verdade*, pág. 53.

\* \*

“Só na hipótese extrema de não ser absolutamente possível dar às palavras da lei sentido útil, expressão eficaz, se reconhece ao aplicador o direito de considerar escusada, ociosa, redundante uma cláusula legislativa. Tais vícios nunca se supõem. Tôdas as presunções da boa hermenêutica militam contra a idéia de redundância ou superfluidade na linguagem do legislador”. Rui, *Demissão de curador geral de órfãos*, Rio, 1916, págs. 102-3.