

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A reforma Municipal na Constituição de 1646

OCÉLIO DE MEDEIROS
(da Associação Brasileira de Municípios)

O presente ensaio, firmado por um nome sobejamente conhecido de nossos leitores, tem ainda a valorizá-lo a circunstância de ser um dos primeiros estudos da nova Carta Magna.

Começa o autor por estudar a influência das causas da reconstitucionalização do país no tocante à restauração municipal; para depois analisar minuciosamente os dispositivos de maior interesse para os Municípios.

Examina, a seguir, o problema da autonomia dos Municípios, efetivada pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e organização dos serviços públicos locais, terminando por salientar alguns aspectos do problema da eletividade municipal e alvitar algumas formas para o funcionamento dos órgãos de assistência-técnica aos Municípios. (N.R.).

I — INFLUÊNCIA DAS CAUSAS DA RECONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAÍS NA RESTAURAÇÃO MUNICIPAL

A Assembléia Nacional Constituinte de 1946 se reuniu, após 8 anos de suspensão de direitos representativos, num momento em que a política internacional se orientava pelos influxos do Direito Novo, que é o direito dos vencedores. No caso particular do Brasil, onde a situação interna se tumultuava pelas competições partidárias e pela desorganização econômica que já atingia fontes vitais como o comércio cafeeiro, aqueles influxos possuíam caráter nitidamente anglo-saxão, favorecendo, por isto mesmo, na luta contra o poder pessoal, a restauração dos princípios democráticos, principalmente o direito de reunião e representação. Por outro lado, após tão longo período de suspensão de atividades parlamentares, os constituintes tiveram presente no espírito a lição do golpe de Estado de 10 de Novembro de 1937 e, por isto, seus trabalhos só poderiam se orientar num sentido

de prevenir o Legislativo contra futuras eventualidades de igual natureza.

Ora, entre a necessidade de conciliar essa orientação com a imperiosidade de um Executivo dentro do espírito da época, os meios mais aconselháveis seriam o de favorecer o desenvolvimento das idéias democráticas, em todo o país, pela reimposição de um sistema político-administrativo capaz de destruir os resíduos da organização anterior. A esse respeito, em "Reorganização Municipal", já havia sido apresentada uma fórmula: "Na realidade, do unitarismo para a descentralização, por menos obtusa que seja esta, o processo implica:

- a) desconcentração do poder político;
- b) descentralização do sistema administrativo;
- c) retração do Executivo às justas proporções, dentro de um sistema de harmonia de poderes coordenados;
- d) recuperação, por parte dos Estados, de sua legítima competência, pela constituição de seus poderes legais".

Aí estão configurados, realmente, dentro de um critério apartidário, os princípios fundamentais que inspiraram a histórica tarefa de restauração dos constituintes de 1946, na elaboração de um diploma em que muitos dispositivos, já consagrados pelas constituições anteriores, inclusive a de 10 de Novembro, passaram a ter realidade de fato.

Enquanto a Assembléia discutia o novo Estatuto, o Executivo, ainda favorecido pela faculdade de emitir decretos-leis, foi, desde à entrega do Poder ao Judiciário, realizando uma obra de readaptação das instituições, e poupando, assim, aos legisladores, outros maiores esforços.

E' evidente que essa orientação da Assembléia, inspirada num clima de recuperação de direitos e restauração de liberdades, não poderia deixar de

se refletir, basicamente, na reorganização municipal, não só para prevenir vícios históricos, como, também, para favorecer o revigoramento do interior e, conseqüentemente, fixar redutos de ideal democrático nas instituições básicas da organização nacional.

No título I — Da organização Federal, Capítulo I, das Disposições Preliminares, — a Nação readquiriu a sua feição federativa, dispondo o artigo 1.º que Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República”. Isto é, Estados Federados — cada um a se reger “pela Constituição e leis que adotar”, observados porém os princípios estabelecidos (artigo 18) — *constituem* a Federação e a República, numa *União* que compreende ainda o Distrito Federal e os Territórios (artigo 1.º, § 1.º).

Se os Estados recuperaram, dêsse modo, a sua antiga importância, conforme aconteceu quando as Províncias do Império se elevaram a Estados co-soberanos na República (Dec. n.º 1, de 15-11-89, arts. 2 e 3), seria aconselhável consultar a experiência anterior, com os fatos que determinaram a revisão do federalismo.

Na realidade, nesses períodos de revisão, os Municípios passaram a viver sob a pressão dos Estados, possuindo uma simples autonomia política sem conteúdo. Haveria, dêsse modo, regressão aos sistemas anteriores, se os constituintes não houvessem previsto os meios capazes de prevenir essas nocivas influências. Tais meios podem ser assim definidos:

a) fortalecimento do legislativo (Cap. II, Seção IV, art. 65 e seus itens; art. 66 e seus itens; etc.) sem prejuízo do Executivo (Cap. III, Seção II, art. 87 e seus itens; Seção III, etc.), funcionando independente e harmônicamente;

b) revigoração dos Estados, pelo restabelecimento integral de sua competência de auto-governo, ou melhor, de suas “prerrogativas”, mas com enfraquecimento tributário em favor dos Municípios, sobre os quais não poderão exercer seu antigo poder de controle. O Governo Federal poderá intervir nos Estados para assegurar a observância do princípio da autonomia municipal (Título I, ca. I, art. 7.º, VII, e);

c) restabelecimento integral da autonomia dos Municípios e seu fortalecimento econômico,

pela revisão do sistema tributário, com prejuízo para os Estados.

A Constituição de 1946, dêsse modo, voltou ao federalismo de portas amplas, mas procurou imunizar a União contra o restabelecimento dos erros de funcionamento que daí podem decorrer. E’ a mais municipalista das nossas Constituições, até agora promulgadas ou outorgadas, e, nêsse sentido, instituiu um sistema capaz de transformar os municípios no que nunca puderam ser no Brasil, isto é, centros não apenas políticos mas também econômicos, fortalecidos pelo seu novo poder tributário. E’ o que se verificará, a seguir, ressaltando-se, no texto, os dispositivos que dizem respeito mais de perto aos Municípios, conforme a seguinte síntese.

II — OS DISPOSITIVOS DE MAIOR INTERESSE PARA OS MUNICÍPIOS, CONFORME A ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO

Se bem que êsse estudo não possa ser feito isoladamente, senão a par com dispositivos referentes à estrutura do próprio Estado, isto é, da própria Federação, o grupamento aqui feito tem o intuito de melhor documentar as considerações anteriores sobre o espírito municipalista da Constituição vigente.

Veja-se, por exemplo, o título I, Da Organização Federal, onde a matéria referente aos Municípios poderia constituir uma Seção especial do texto, no qual se fundiriam os dispositivos esparsos.

Pelo Título I, Da Organização Federal, capítulo I, disposições preliminares, observa-se inicialmente:

I — o Governo Federal intervirá nos Estados para proibir à reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato (art. 7.º, VII, d);

II — intervirá também para assegurar a observância do princípio da autonomia municipal (artigo 7.º, VII, e).

III — a União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios — proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal — a percentagem de 60% da renda dos impostos, que lhe compete decretar, sobre “produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se êsse regime, no

que fôr aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica" (art. 15, VI, § 2.º); a tributação terá a forma de impôsto único, que incidirá sôbre cada espécie de produto;

IV — a União poderá tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal, bem como os agentes dos Estados e dos Municípios, mas não em limites superiores aos que fixar para as suas obrigações e proventos de seus agentes (art. 15, VI, § 3.º);

V — a União entregará aos Municípios do interior, isto é, excluídos os das capitais, 10% do total que arrecadar do impôsto de renda ou provento de qualquer natureza (art. 15, IV), feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural. Na tributação da renda ou proventos de qualquer natureza, de que trata o art. 15, IV, não se compreendem os atos jurídicos ou os seus instrumentos, quando forem partes a União, os Estados e os Municípios ou quando incluídos na competência tributária estabelecida nos artigos 19 a 29 (art. 15, VI, §.º);

VI — os Estados darão anualmente 30%, aos Municípios do interior, do excesso da arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, quando aquela arrecadação exceder, "em municípios que não seja o da capital", o total das rendas locais de qualquer natureza (art. 20);

VII — outros tributos, além dos que forem atribuídos à União e aos Estados poderão ser pelos mesmos decretados, observando-se, porém, que o impôsto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação e, à medida que esta se fôr efetuando, deverão entregar 20% do produto à União e 40% aos Municípios onde se realizar a cobrança (art. 21);

VIII — os Estados e Municípios legislarão sôbre o processo de fiscalização de sua administração financeira, principalmente no que diz respeito à execução orçamentária, na forma estabelecida pelas Constituições Estaduais (art. 22);

IX — os Municípios só sofrerão intervenção estadual para regularização de suas finanças (artigo 23);

X — a intervenção estadual nos Municípios se verificará quando houver impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado (artigo 23, I) ou quando os Municípios deixarem de

pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada (art. 23, II);

XI — os Estados poderão criar órgãos de assistência técnica aos Municípios (art. 24);

XII — à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza, por meio de tributos inter-estaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas (art. 27);

XIII — a autonomia dos Municípios será assegurada (art. 28) pela eleição dos Prefeitos e vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse (art. 28, II) e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas (art. 28, II, a); e à organização dos serviços locais (art. 28, II, b);

XIV — os Governadores dos Estados e Territórios poderão nomear os Prefeitos das capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União (art. 28, § 1.º);

XV — os Governadores dos Estados e Municípios nomearão os Prefeitos dos Municípios que a lei federal julgar de especial interesse da defesa nacional, conforme parecer do Conselho de Segurança Nacional (art. 28, § 2.º);

XVI — além dos impostos que, no todo ou em parte, foram transferidos pelo Estado aos Municípios (art. 29), pertencem a êstes o predial e territorial urbano (art. 29, I); de licença (art. 29, II); de indústrias e profissões (art. 29, III); sôbre diversões públicas (art. 29, IV); sôbre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (artigo 29, V);

XVII — aos Municípios, do mesmo modo que à União, aos Estados e ao Distrito Federal compete cobrar contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas; taxas; quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços (art. 30, I, II, III). Não poderá ser exigida a contribuição de melhoria em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer

para o imóvel beneficiado (art. 30, parágrafo único);

XVIII — aos Municípios, do mesmo modo que aos Estados, ao Distrito Federal e à União, é vedado criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios; estabelecer ou subvencionar cultos religiosos ou embarçar-lhes os exercícios; ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração recíproca em prol do interesse coletivo; recusar fé aos documentos públicos; lançar impostos sobre bens, rendas e serviços públicos concedidos; ainda sobre templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins; finalmente, sobre papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros (art. 31, de I a V, a, b, c. Veja-se o parágrafo único sobre os serviços públicos e a isenção tributária);

XIX — os Municípios, do mesmo modo que os Estados e o Distrito Federal, não poderão estabelecer diferença tributária em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza (art. 32);

XX — aos Municípios, do mesmo modo que aos Estados, é defeso contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal (art. 33);

XXI — os litígios entre Estados estrangeiros e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão processados e julgados originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (cap. IV, Do Poder Judiciário, Secção II, art. 101);

XXII — a autoridade municipal administrará os cemitérios, que terão caráter secular (Título IV, da Declaração dos Direitos, cap. II, Dos Direitos e garantias individuais, art. 141, § 10.º);

XXIII — os Municípios aplicarão nunca menos de 20% da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, do mesmo modo que os Estados e o Distrito Federal, enquanto a União aplicará 10% (Título VI, da Família, da Educação e da Cultura, capítulo II, da Educação e da Cultura, art. 169);

XXIV — os Municípios, do mesmo modo que os Estados, podem ter símbolos próprios (Título IX, disposições gerais, art. 195).

Vê-se, por aí, numa ligeira síntese, a constituição do Direito Municipal Brasileiro, dentro das

linhas gerais da Carta Magna em vigor, na qual se sobressaem, com um certo sentido revolucionário, os dispositivos que visam a fortalecer a economia dos municípios do interior, pelo alargamento de sua competência tributária.

III — A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS, PELA ADMINISTRAÇÃO PRÓPRIA NO QUE CONCERNE AO SEU PECULIAR INTERESSE E ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS.

O Direito Público Moderno, mesmo nos Estados Federais de organização mais elástica, reviu a doutrina dos Municípios. Conseqüentemente, daquelas velhas instituições romanas e medievais, que tanto inspiraram a retórica dos legisladores e publicistas românticos, restam apenas as tradições. As cidades-estado não comportam mais lugar no tempo.

Não se pode compreender, assim, o Município Moderno — mesmo se admitindo a sua anterioridade ao Estado — dentro de um ponto de vista exclusivamente jusnaturalista, pelo qual se lhes atribuiriam direitos naturais, inatos. Essa anterioridade, que se comprova na evolução Municipal do Brasil, foi aqui admitida, nas páginas da formação colonial, apenas no seu significado histórico. Realmente, aceitar o município com direitos subjetivos próprios, não como órgãos estatais mas como seres independentes, seria tão fora de época quanto admitir a abstração do indivíduo humano fora da sociedade, conforme a teoria do direito natural individualista.

Dentro da doutrina jusnaturalista, os Municípios possuiriam limites absolutos e sagrados, não podendo o Estado aventurar-se a invadir-lhes os raios de ação próprios, do mesmo modo que não poderia chegar aos sagrados direitos naturais do homem isolado.

Na estrutura jurídica do Estado, o Município Moderno obedece a uma ordem de comportamento e ação, ajustando-se, no todo, como uma esfera de poder, uma órbita de competência, mas não como entidade co-soberana, um Estado no Estado. É certo que resulta de condições naturais, de adensamentos humanos, com problemas peculiares e características próprias. Mas também é certo que a sua criação é um problema de técnica, uma emanção vertical do Direito Positivo.

Entretanto, a negação do jusnaturalismo não implica a adoção sistemática de uma doutrina

capaz de levar a compreensão da existência municipal a extremos de técnica, para admitir os municípios apenas como peças do organismo estatal, sem nenhum direito, sem nenhuma vitalidade própria. E' conveniente, a respeito, lembrar as lições de Jellinek: "Os Municípios, como o Estado, têm um território, súditos e um poder independente. Porém se distingue do Estado porque os Municípios não possuem um *Imperium* originário, senão o do próprio Estado. Todo *Imperium* de um Município é derivado"... "Possuem, como toda associação, direitos que por sua natureza não ultrapassam os limites da liberdade de associação privada reconhecida pelo Estado. Gozam, nêsse sentido, do direito de instituir órgãos próprios; de nomear seus servidores; de administrar seus bens; de governar os assuntos locais"...

A revisão do conceito do Município implicou, também, a revisão do conceito de autonomia, que se distingue da descentralização, pois enquanto esta é compreendida em sentido administrativo aquela o é em sentido político. O Município, por isto, supõe um govêrno e não apenas administração, com certo poder executivo, legislativo e algumas vêzes, em certos países, judiciário. Um govêrno regulado dentro de um sistema de competência definidas. Município sem autonomia, compreendida esta como poder de auto-govêrno, não seria município, mas sim uma entidade dotada de capacidade apenas de auto-administração, isto é, mera autarquia territorial.

Na Constituição de 1946, o Município readquiriu a plenitude de sua importância e uma feição perfeitamente ajustada à natureza federativa-republicana dos Estados Unidos do Brasil. Sua organização não foi relegada exclusivamente à competência estadual, como quando da primeira constituição republicana, em que o art. 68, título Terceiro se notabilizou pela sua vacuidade, visto que dispôs, apenas, sôbre a organização dos Estados, de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

Seguiram os legisladores constituintes a mesma orientação discriminativa da Constituição de 1824 e da de 1934, conservando os princípios que sobreviveram na Carta de 1937. Tudo poderia ser fundido num só dispositivo, mas a discriminação adotada constituiu mera questão de técnica constitucional. Não se dispôs, prôpriamente, sôbre a organização dos Municípios, mas sim, sôbre a asse-

guração da autonomia. Nêsse processo, porém, está consubstanciada a organização Municipal, que promana do exercício de uma autonomia quase definida.

Nas Constituições de 1934 e 1937, os arts. 13 e 26 são do mesmo teor. Na Constituição de 1946, porém, a técnica foi substituída pela compreensão da organização municipal como resultante do exercício de uma autonomia definida. A "Administração própria" e da organização dos serviços públicos locais", isto é, fundindo-se as duas proposições, a organização administrativa-governamental, dos Municípios parte do exercício de uma autonomia que a própria constituição federal assegurou.

Resulta, daí, uma ampla competência legislativa municipal. No uso dessa competência, os Municípios criarão seus próprios órgãos e os administrarão com seus próprios recursos, tendo em vista os seus peculiares interesses.

Para isto, a Constituição Federal previu os necessários meios financeiros, pela adoção de um sistema tributário que chegará a enfraquecer os próprios Estados.

Dentro dessa técnica, os legisladores constituintes de 46 tiveram em vista proporcionar aos Municípios possibilidades, recursos, direitos e garantias que jamais tiveram, colocando-os à salvo dos tentáculos corruptores dos govêrnos estaduais, mas sem prejudicar a ação regeneradora destes, em casos extremos, conforme o art. 23, 5 e II, do título I.

Os Municípios, portanto, vão se submeter a um grande teste, não só de democracia, mas, também, de capacidade de organização, sob a assistência técnica dos Estados-membros, através de seus órgãos.

Não quer isto dizer que os Municípios se projetarão num plano superior aos Estados-membros. Houve prudência constitucional, quando se assegurou a autonomia municipal "pela administração própria", isto é, pelo exercício da auto-administração, e pela "organização dos serviços públicos locais".

Levada a extremo, pelos govêrnos municipais, a compreensão dêsses princípios, poderá surgir, oportunamente, da parte do Parlamento, uma "lei de definição de encargos", porque os Estados não se conformarão com uma posição contemplativa ou meramente supervisora da ação executiva mu-

nicipal. Não se conformarão em serem apenas planejadores, enquanto os Municípios serão executores. Mas, o bom êxito da experiência, isto é, da declaração da maioria municipal, dependerá de entendimento, de equilíbrio funcional, de cooperação.

A Constituição, com êsses dispositivos, teve em vista beneficiar os Municípios do interior, historicamente vítimas dos tentáculos estaduais, geradores de oligarquias e de sistemas de tutela política que tanto comprometeram o êxito do federalismo no Brasil. A sangria municipal, a estagnação do interior, o desfalque de suas reservas humanas, a precariedade de seus serviços — tudo isso tem sido causado pelo sistema de centralização estadual que remonta ao Ato de 12 de agosto de 1834.

Vejam, a seguir, um outro aspecto da organização municipal, que parte de baixo para cima, isto é, o aspecto eletivo, de onde emana a legítima autoridade dos dirigentes dos negócios municipais.

IV — A NOVA CONSTITUIÇÃO E A ELETIVIDADE MUNICIPAL

O problema da eletividade, no Brasil, possui profundas raízes históricas, constituindo, por isso mesmo, um princípio de Direito Municipal cuja justificação costumeira remonta às mais recuadas fontes jurídicas da organização colonial.

A evolução política do país se processou, de certo modo, através das grandes lutas eleitorais, em que o povo, a despeito da integração do país no Reino Unido, sempre foi reivindicar o direito do autogoverno, firmado inicialmente no princípio da maioria e, mais tarde, sob as idéias de independência e federalismo — no princípio da nacionalidade, que sagrou, com a Revolução Francesa, o advento dos Estados Nacionais.

Na convocação dos "homens bons", para a formação dos primeiros municípios de tipo manoelino, já se processava, de certo modo, a eleição direta dos chefes executivos municipais, o quanto a presidência do Conselho recaia num dos vereadores de mais votos, eleitos pelos burgueses. Desde o advento das Vilas, pelo desenvolvimento das Feitorias e Capitánias, até a fundação da primeira cidade, o princípio eletivo informa toda a estrutura da organização do governo local. A política da corte, nesse sentido, consistia em fomentar, o mais possível, a vitalidade dêsses Conselhos, para assim mais espalhar o seu poder no território tão vasto e

tão diverso, e onde as capitánias já representavam os primeiros focos de desagregação. Assim foi até a Independência.

Não foi com outro sentido que se fez a Proclamação assinada no Paço das Côrtes, aos 13 de julho de 1821, em que, sob o temor do separatismo, se apelava para o poder de congregação dos Municípios... "E' preciso, contudo, que vossos deputados, venham completar o quadro da representação nacional para auxiliar as côrtes em suas laboriosas tarefas e tomar nas sus deliberações as partes que devem ter"... "Um meio se oferece muito pronto, de certo, para remediar em grande parte vossos males; é que o Governo de vossas províncias, regulado de modo que vosso estado tão imperiosamente exige, seja entregue a homens probos e verdadeiramente constitucionais, que plantem entre vós êste venturoso sistema, debaixo do plano de moderação e suavidade que se tem seguido com tanta energia"...

Na Constituição de 1824 — ajustado a uma governo monárquico hereditário, constitucional e representativo — o princípio da eletividade municipal se "naturalizou" por assim dizer, no art. 168, Título VII, capítulo II, que dispunha sobre a eleição dos vereadores, entre os quais o de maior número de votos seria o presidente da Câmara.

Na Constituição Provisória da República, segundo a qual poderiam ser eleitores e elegíveis até os estrangeiros residentes, o princípio consagrou-se no Título III, art. 67, 2.º.

Na Constituição de 24 de fevereiro, em que os Estados eram quase soberanos, o princípio está implícito no título III, Do Município, art. 68. baseando-se aí algumas leis estaduais de grande significação democrática, como a lei paulista n.º 16, de 13 de novembro de 1891.

Na Constituição de 1934, voltou-se à técnica discriminativa da Constituição de 1824, e, dentro dessa técnica, a "eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquêle, ser eleito por esta", está taxativamente assegurada no seu Título I, da Organização Federal, cap. I, art. 13, I.

Na Carta de 10 de Novembro, porém, conquanto os Municípios passassem a funcionar com órgãos constituintes do colégio eleitoral do Presidente da República, o princípio da eletividade sofreu restrições, pela contradição entre a eleição dos vereadores, pelo sufrágio direto, e a livre no-

meação, pelo Governador do Estado, dos Prefeitos (Da Organização Federal, art. 26, a combinado com o art. 27). O Art. 27, disse-o Pontes de Miranda, "significa: as constituições estaduais não podem fazer eleitos os Prefeitos Municipais; não ofende o preceito constitucional federal o texto da constituição estadual que exigir se faça a escolha, dentre pessoas indicadas por comissão instituída de acôrdo com a lei, ou nomeada livremente, pelo Governador do Estado-membro. Viola-o a indicação de um só nome" (op. cit. pág. 600).

Tal sugestão, porém, não passou de expediente jurídico para justificar a contradição. O princípio histórico rejeitado pelo legislador de 37 — tendo em vista fortalecer o Executivo Estadual — deu lugar à vigência do sistema instituído pelo Decreto-lei n.º 1.202, cuja aplicação foi tão nociva à vida administrativa dos Municípios, por haver consagrado o *favoritismo* e o *nepotismo*, males piores que os acarretados pelo livre pronunciamento dos municípes.

Os Governadores, transformados em senhores dos Estados, readquiririam, conforme se verificou com os Interventores, a mesma personalidade colonial dos antigos donos das Capitâneas.

Apesar das justificáveis restrições, no que diz respeito aos Municípios das capitais, bem como os de onde houver estâncias hidrominerais e os de especial interesse da defesa nacional, na conformidade do art. 28, §§ 1.º e 2.º, Título I e cap. I — a Constituição de 1946 restaurou em tôda a sua realidade histórica, o princípio da eletividade de vereadores e Prefeitos. E' o que dispõe o art. 28, I, no qual se conservou o espírito do citado art. 13, I, da Constituição de 1934. As constituições estaduais, caso fôsse vantajoso, poderiam dispôr sôbre a eleição dos prefeitos pela Câmara dos Vereadores.

Se a eleição de Prefeitos e vereadores, na forma constitucional, poderá promover por erros do processo eleitoral ou atrasada formação democrática — o restabelecimento dos mesmos vícios que destruíram o parlamentarismo do Império e as primeiras bases da organização republicana, isto não importa nenhuma condenação à vantagem do princípio da eletividade municipal, verdadeiro corolário da autonomia dos Municípios. Está na alçada de poder dos Estados — através de suas leis orgânicas, e no pleno poder dos Municípios, através de seu funcionamento político — evitar o restabele-

cimento daqueles vícios e conciliar os interesses da política com os da Administração.

Desde o Império que os Municípios podem ser assim politicamente retratados, conforme a observação de Domingos Jaguaribe, feita no limiar da República: "... O curso da nossa civilização foi sempre seguida pelas águas governamentais, como um rio cujas barreiras eram opostas, mas separadas só para conter as águas. Os dois partidos, liberal e conservador, corriam no álveo, com o impulso que vinha do poder" (O Município e a República — pág. 153).

Na reestruturação Municipal, poderiam constituir matéria das leis orgânicas estaduais várias medidas preventivas daqueles vícios, como sejam, por exemplo:

a) a Câmara dos vereadores funcionaria junto aos Prefeitos como um colégio de colaboração legislativa, consultiva, deliberativa e administrativa, votada ao tratamento dos problemas municipais;

b) tal colégio teria as suas funções grupadas em setores — como sejam educação e saúde, engenharia e obras, organização e fomento da produção, segurança e guarda, etc. — competindo a orientação de cada setor a um vereador devidamente designado;

c) os govêrnos municipais tolerariam, nos municípios de maior renda, a presença de um assistente de administração municipal, nomeado pelo Estado, e que seria o "city-manager", isto é, o "gerente" dos negócios exclusivamente administrativos dos Municípios, em articulação com os órgãos de assistência técnica dos Municípios, que é permitido aos Estados criar (Veja a respeito "Reorganização Municipal" — capítulo IV, pág. 127-140).

Infelizmente, os grandes vícios da eletividade que tanto comprometeram o regime democrático no Brasil, levando até mesmo à falência a primeira experiência federativa, não resultam desta ou daquela organização, porque não são problemas técnicos, e sim morais, resultantes de apressada preparação democrática e utilização do poder em benefício de castas e oligarquias de tôda espécie.

V — DIRETIVAS PARA O FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA-TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS

Na Constituição de 1934, facultou-se aos Estados a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas fi-

nanças, conforme dispunha o § 3.º do art. 13, Título e Cap. I. Este dispositivo, que não sobreviveu na Carta de 1937 — talvez porque o legislador o julgasse matéria de lei ordinária — renasceu na Constituição vigente, conforme estatui o art. 24, Título e Cap. I.

Mas, conquanto o diploma anterior houvesse silenciado a respeito, os órgãos de assistência às municipalidades, criados por efeito do disposto na Constituição de 34, continuaram a funcionar em alguns Estados onde existiam durante todo o período intervencionista do Estado de fato, com suas finalidades perfeitamente integradas no sistema de contrôle do regime.

Os legisladores constituintes de 1946, restaurando aquêle dispositivo da Constituição de 1934, certamente compreenderam a utilidade, em princípio, do órgão cuja criação foi facultada aos Estados, embora o funcionamento de alguns Departamentos, no referido período, fornecesse argumentos em contrário. Deixando de lado, porém, o lado nefasto da experiência, não podemos deixar de admitir que, na realidade, órgãos de assistência-técnica e contrôle financeiro dos municípios, conforme o diploma em vigor, são agora mais necessários do que antes, tendo em vista, sobretudo, a nova posição que os municípios virão a tomar, na estrutura dos Estados, em virtude das possibilidades de considerável elevação de suas rendas, que a revisão tributária lhes proporcionou.

O êxito dêsses órgãos, porém, seja qual fôr a sua estrutura, depende da política a seguir e, conseqüentemente, de seu sistema de direção. Podem constituir *departamentos*, ou *serviços*, sendo que esta última designação melhor os caracterizaria, do ponto de vista da estrutura da organização, por serem tipicamente serviços auxiliares, de coordenação horizontal. Não importa êsse problema. Podem até constituir *comissões* ou *conselhos*. O que importa é que sua direção não seja confiada a amadores ou políticos profissionais, interessados no poder político dos municípios, e sim a técnicos, capazes de imprimir aos mesmos uma orientação eminentemente gerencial e, na medida do possível, quase completamente apolítica.

E' preciso reconhecer-se, sem nenhum desprêso a política — porque esta comanda o próprio Governo — que as municipalidades constituem, presentemente, problemas mais de "management" que de política, no sentido vulgar.

Por outro lado, a orientação a seguir pelos órgãos de tal natureza — com a enorme responsabilidade de prestar assistência técnica a Municípios, êstes com poderes executivo e legislativo constituídos, embora rudimentarmente — não poderia ser também um tipo de orientação sem nenhum sal político, porque tais órgãos se situarão entre os os Governos dos Estados e os Municípios, integrando a administração daqueles e servindo aos interesses de ambos. Mas seu caráter técnico, seus princípios intangíveis e sua natureza supervisora poderiam se exprimir até mesmo na sua estrutura e nomenclatura, quer constituíssem *Departamentos*, *Serviços* ou *Comissões* ou *Conselhos*.

Adotando-se, por exemplo, em matéria de estrutura, o *tipo departamental*, tais órgãos, em qualquer Estado, não poderiam deixar de conter funções como as que definiriam as seguintes subdivisões, além de outras que cada Estado exigisse:

a) *Conselho Técnico* — órgão colegial de colaboração e consulta, constituído de engenheiros, agrônomos e outros técnicos, com o fim de auxiliar o chefe executivo e os Prefeitos no estudo dos problemas municipais, fornecendo sugestões e discutindo assuntos de interesse vital, relacionados com o Estado e os Municípios, além de traçar planos em todos os setores da Administração local;

b) *Divisão técnica* — à qual competiria planejar ou colaborar na projeção dos planos diretores, fiscalizando a sua execução; estudar projetos de obras; opinar sôbre concessões, arrendamentos, municipalizações e contratos em geral, etc.;

c) *Divisão de Orçamento e contabilidade*, com a competência de opinar sôbre os orçamentos municipais, procurando ocordenar a ação dos municípios com a do Estado; fiscalizar a execução do Código Tributário e aplicação das despesas municipais; organizar a contabilidade dos Municípios; orientar a ação financeira das Prefeituras, com pesquisas de previsão e estimativa etc.;

d) *Divisão de Treinamento e Orientação* — com as funções precíduas de planejar, organizar e administrar cursos de administração municipal; orientar candidatos em estágios de treinamento nas Prefeituras e Serviços Municipais; manter bibliotecas nos municípios etc.

Tratando-se de sugestões, e não de lei orgânica ou regimento, a discriminação acima não constitui,

de todo, uma definição de competência funcional dos órgãos fundamentais dos Departamentos de Assistência-técnica aos Municípios, mas, sim, linhas gerais que devem presidir as diretivas de funcionamento dos mesmos. E' evidente que tais funções não poderiam ser desempenhadas por departamentos sem suficiente amplitude orgânica e meios necessários, principalmente *peçoal apto, máquinas e materiais* apropriados. Mas os próprios municípios, tão interessados quanto os Estados na sua eficiência, poderiam colaborar para a execução desse programa de assistênciatécnica, mediante quotas proporcionais às rendas de cada um, conforme acórdos a serem estabelecidos.

Não esqueçamos que, nos Estados Unidos, os "gerentes" (city managers) municipais percebem geralmente mais que os Prefeitos e os órgãos de pesquisas e treinamento municipais consomem verbas consideráveis. Embora não haja, no Brasil, recursos igualáveis aos dos Estados Unidos, os Municípios não poderão fechar o seu campo de cooperação a um movimento em que eles próprios seriam os mais beneficiados.

Além do mais, não se trataria, no caso de Departamentos exclusivamente de contróle, usurpadores de funções peculiarmente das Prefeituras e hipertrofiados por erros de direção, conforme se observou com os anteriores, durante o Estado de fato, os quais chegaram muitas vezes até a elaborar nas capitais, os orçamentos dos mais afastados Municípios e até mesmo dispor sobre suas despesas domésticas, com o que geralmente comprometiam-lhes as verbas.

Trata-se, sim de órgãos indispensáveis, em princípio, e que seriam imprescindíveis na orientação dos planos estaduais de govêrno, para vitalizar a economia local e promover a melhoria das con-

dições dos Municípios além de fortalecer-lhes econômica e administrativamente.

Os Estados da Federação, com a Nova Carta Magna, não ficaram mais naquele plano subordinador em que os situou o velho Ato Adicional, com sua lei interpretativa. Na sua estrutura administrativa e política, os Municípios passaram a constituir verdadeiros auto-relevos, com importância tanto política quanto financeira.

Mas, em virtude da reforma, ainda continuou de pé o histórico problema de distinção entre os "serviços de peculiar interesse dos Municípios" e os dos Estados, embora interpretações modernas, não reconhecendo separações estanques, englobem todos os serviços dentro de um critério nacional. Realmente, os "peculiares interesses" dos Municípios também os são dos Estados e, em última análise, da União. Mas, se há regime federativo, baseado na descentralização, impõe-se a separação de competência e, conseqüentemente, na análise dos problemas nacionais, o grupamento dos "peculiares interesses de cada um". Aí está, porém, um problema mais técnico que jurídico.

A atuação dos órgãos de assistência municipal, nesse sentido, poderá ser básica, daí dependendo o êxito de funcionamento constitucional dos sistemas de relações entre os Estados e os Municípios. Além de tudo, o momento é de grandes planos a longo prazo, nos setores de saúde, educação, obras, viação etc. Não se poderá retirar dos Govêrnos Estaduais a competência de traçar esses planos, abrangendo todo o território estadual, no qual os Municípios existem. Mas também não se poderá excluir os Municípios da participação da execução desses planos, dentro dos seus limites. Daí a política: planejamento estadual e execução municipal, ou melhor, centralização da orientação e descentralização parcial da execução.