

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Município na Organização Republicana até 1937

Océlio de Medeiros

(Da Associação Brasileira de Municípios)

O artigo que ora apresentamos traça a acidentada evolução da nossa organização municipal durante a República. Cogita-se, inicialmente, da herança das causas federativas e sua influência no advento da República, assim como dos problemas municipais no Segundo Reinado, até a implantação republicana. Passa-se, depois, a um estudo do Município frente o regime republicano-federativo, instituído pela Constituição de 24 de Fevereiro de 1891, terminando-se por um esboço da organização municipal na Constituição de 1934.

No próximo número, publicaremos outro estudo, que versará sobre o mesmo tema através da organização do Império. (N. R.)

I — A HERANÇA DAS CAUSAS FEDERATIVAS E SUA INFLUÊNCIA NO ADVENTO DA REPÚBLICA

O espírito independente, conquanto feudalista, das primitivas capitânias — cuja elevação à categoria de Província se processou artificialmente — evoluiu através da história, para o sentimento federativo, que inspira os fatos mais representativos da formação nacional.

(1) A mudança das capitânias em províncias ainda constitui um problema de pesquisa na História e no Direito Público do Brasil, visto que não se sabe exatamente quando se processou. É provável que, administrativamente, tenha sido algum ato de governo, mas também é provável que essa mudança se tenha verificado no curso da própria história, por força dos costumes, sem data certa que a assinalasse. Administrativamente, os fatos mais recuados parecem ser as instruções de 17 de março de 1821, pelas quais “se marcava que cada Província do Brasil devia dar tantos deputados quantas vezes contivesse em sua população o número de 30.000 almas” e o decreto de 29 de setembro de 1821, impresso com a data de sua publicação de 1 de outubro de 1821, das Cortes Portuguesas, pelo qual se suprimiam o governo dos capitães-generais e governadores para se estabelecerem Juntas Provisórias de Governo.

De capitânias para províncias, a mudança foi apenas política e, de certo modo, jurídica, conservando-se, porém, a mesma configuração territorial e a mesma essência feudalista.

No fundo, a reação local contra a centralização “imperialista”, tanto ao tempo das capitânias quanto das províncias, encontrava justificação nas mesmas causas originárias:

a) imensidade e diversidade geográficas, favorecendo a constituição de organismos sociais diferenciados, com peculiaridades características;

b) dificuldades de se administrarem diretamente, por parte do governo central, esses núcleos distintos, não só pelas deficiências dos sistemas de transporte quanto pela impossibilidade de se fazer valer, por parte do poder centralizador, o princípio do alcance de controle sobre tantos e a tão afastados organismos;

c) criação de centros de interesses especiais e distintos à medida que se desenvolviam as Províncias, e a necessidade reflexa de se instituírem órbitas de ação administrativa meramente locais;

d) influências externas, determinadas pelo surto do Estado Federal, o qual se baseava, em princípio, na descentralização e se adequava convenientemente a países, como o Brasil, caracterizados por diversidade de meios.

Por isto, a partir do Ato Adicional, o país, — que se organizou com base no respeito aos direitos do homem, consagrados pela Revolução Francesa; na divisão dos poderes (moderador, executivo, legislativo e judiciário) e no princípio representativo, moldado nas monarquias da época — passou a viver um federalismo de fato, ajustado a um sistema de governo coroado de Direito.

O esboço jurídico do governo local, sobrepondo-se às heranças das causas federalistas, se enquadra nesse comentário de um analista da Constituição do Império: “A divisão do Império em Pro-

víncias, qual existia no tempo em que foi promulgada a nossa lei fundamental, assim como a atual, não é nem devia ser de ordem constitucional; não são Estados, distintos ou federados, e sim *circunscrições territoriais, unidades locais ou parciais, de uma só e mesma unidade geral*" (2).

O sistema de semi-autonomia provincial, vigente a partir de 1834, concorreu, paradoxalmente, para prolongar a duração do Império, o qual, no segundo reinado (1840-1889), equilibrou-se com um parlamentarismo de tipo inglês, bicameral, auxiliado pelo Conselho de Ministros criado em 1847. Nesse sistema de semi-autonomia ensaiou-se a experiência federativa, porquanto, embora nomeados os Presidentes das Províncias pelo Imperador, as assembleias provinciais, eleitas pelo povo, passaram a viver num sistema quase "sui legibus utis".

Mas, a compressão da vida municipal apenas sofreu deslocamento de eixo, pois os Municípios, dentro da esfera de competência das Assembleias, passaram agora a sofrer os efeitos da centralização provincial, de tipo legislativo-executivo. A respeito comentou o Visconde do Uruguai: "Os autores do Ato Adicional criaram um poder provincial em cujas mãos centralizaram o municipal (V.I. pág. VII). E mais adiante sugeriu o remédio, quando disse:

"Tem-se querido remediar o sistema da lei de 1.º de outubro de 1828, filho de inexperiência do seu tempo, sistema municipal completamente desvirtuado pelo Ato Adicional. Na minha opinião o que existe hoje não admite simplesmente remédios. Exige completa reforma. E' preciso reformar o Ato Adicional na parte que diz respeito às Municipalidades. (3)

II — OS PROBLEMAS MUNICIPAIS NO SEGUNDO REINADO E A IMPLANTAÇÃO REPUBLICANA

No sistema governamental do Segundo Reinado, em que o Parlamento exercia completa fiscalização sobre o governo, sujeito ao voto da maioria legislativa, o exercício do poder moderador realizava o

(3) VISCONDE DO URUGUAI — *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias do Brasil*, 2 vol. — Rio de Janeiro, 1865, pág. IX.

(2) JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO — *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* — Rio de Janeiro, 1857, pág. 22.

equilíbrio dessa contradição entre uma organização realista e um funcionamento quase federativo, moldado no sistema parlamentar britânico.

A Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul, logo após a eleição da primeira assembleia legislativa nos moldes do Ato Adicional, teve enorme repercussão na vida das outras províncias, porquanto o seu sentido era mais federalista que separatista.

A pacificação em 1845 quando se iniciava o Segundo Reinado, ensinou o governo a conceder franquias às administrações locais "Deve-se levar em consideração que, após as emendas quase republicanas, do Ato Adicional de 1834, e a incurável paralisia daí decorrente no funcionamento das leis constitucionais, a tendência corrente, na opinião pública, era para se pôr um paradeiro à precipitação da política e da administração em rumo de um estado de coisas que tornava o Brasil ingovernável. Tal reação oportuníssima, achou sua tradução na Lei Interpretativa de 1840, mas desde 1837 havia começado a influir nos trabalhos da Assembleia. Ainda por se achar a medida insuficiente, foi que a maioria se deliberou e se levou a efeito, apesar de sua manifesta inconstitucionalidade. (4)

Essa é que foi a missão histórica do Segundo Reinado e para realizá-la, teve que se situar sempre num meio-termo entre os direitos de supremacia do governo central e a necessidade de conceder franquias às administrações locais, pelo ensaio de um *regime federativo de cetro*, em que as relações — entre os governos central e local — eram de subordinação e não de coordenação. Por isto, a duração do Segundo Reinado se prolongou por quase meio século, só vindo a findar, com abandono do ideal monárquico, quando os vícios administrativos, as irregularidades do sistema eleitoral e a estagnação dos municípios impuseram a necessidade de uma reforma de base. Para isso concorreram as guerras, principalmente a do Paraguai, e a desorganização da vida econômica do interior, pois, apesar de favorecer o surto imigratório, a abolição da escravidão fez subtrair o apóio dos fazendeiros aruinados, o que vale dizer, dos chefes municipais, ao trono agonizante.

As causas da mudança, nos últimos anos do Império, podem ser assim determinadas:

(4) CALÓGERAS — pág. 206.

a) consequência das guerras de 1851-52, com a Argentina e o Uruguai de Oribe; de 1864-65 com o Uruguai dos *blancos*; de 1864-70, com o Paraguai de Lopez (nesta, contaram-se 33.000 mortos e 600.000 contos gastos);

b) descontentamento dos militares;

c) descontentamento do clero;

d) desapoio da nobreza rural, que abandonava, com a abolição da escravatura, o partido monárquico.

Joaquim Nabuco, na sessão de 14 de Setembro de 1885, enumerava na Câmara dos Deputados as razões da independência das Províncias:

a) enormes distâncias geográficas;

b) diversidade de interesses;

c) fato de não ser verdadeiramente provincial o governo das províncias, enquanto constituir delegação do centro;

d) impossibilidade de impedir, sem autonomia absoluta, a absorção das províncias pelo Estado

Mas, além dessas causas políticas, há a considerar, também as causas econômicas. Além dos vícios do governo pessoal e do regime eleitoral, criando uma contradição entre a centralização e o parlamentarismo, considerem-se também, outras causas, como por exemplo a má distribuição de rendas. As finanças viviam sob um regime normal de "deficits". A situação da dívida interna fundada era esta: de 1840, no valor de 26.575:200\$, passou em 1889, a 543.585:300\$, com uma diferença maior de 517.010:100\$. A dívida externa, de L 5.580.400 (câmbio ao por) no valor de 31.002.222\$222, em 1840, passou a L 30.418.500, no valor de 270.395.555\$555, em 1889, com uma diferença a maior de 239.399:333\$333. A importação, no período 1840/1886, superou a exportação, havendo daí grande desequilíbrio na balança comercial. Tudo isso se refletiu na vida municipal, gerando males políticos e econômicos que só uma reforma de base poderia corrigir (5).

Todos esses fatos, sob tríplice aspecto, econômico, político e social, preparam o clima favorável ao regime republicano cujas idéias básicas constituíram um fenômeno do passado, pois "se os patriotas de 1789 e 1821 a 1824 não tivessem espalhado as idéias republicanas no Brasil, o acon-

tecimento de 15 de novembro poder-se-ia julgar extemporâneo (6).

III — O MUNICÍPIO E O REGIME REPUBLICANO FEDERATIVO INSTITUÍDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891

A República veio realizar, juridicamente, os ideais das lutas históricas pela Federação, dando às Províncias a categoria de Estados Federados da União. Verificou-se, apenas, um ajustamento do arcabouço jurídico à realidade histórica, uma espécie de reconhecimento de direito a uma situação de fato. Sob este aspecto, constituiu numa revolução de gabinete, que não partiu das massas, como na velha França, apesar de suas fontes anteriores. Tudo se passou no plano das mutações ideológicas, impondo a revisão legislativa e sua consequente readaptação ao novo *Status*, mesmo que focos de resistência monárquica houvessem criado sérios embaraços à consolidação do novo regime. Na realidade, não passavam de movimentos reflexos semelhantes aos de certos animais depois de mortos.

Cairam, apenas os figurões, extinguíram-se os títulos nobiliárquicos de uma nobreza sem tradições nem base econômica e, figurativamente, substituiu-se, apenas no corpo das instituições, a corôa que havia pairado sobre o parlamentarismo pelo barrete que se entronizou no presidencialismo. Na realidade, não se processou nenhuma reforma de base, permanecendo, no poder, os mesmos "homens bons" que continuaram a ser os mesmos senhores feudais de outrora...

A implantação republicana foi, por isto mesmo, uma revolução de cima para baixo, apesar de suas causas históricas. Processou-se no plano dos juristas e dos militares como se fôra uma convulsão atmosférica. Mudou apenas o clima político e jurídico. Dêsse modo, não podia deixar de ser legislativa, de início. E, assim, ao envés da verificação de todos esses fenômenos que assinalam as grandes mudanças sociais, houve apenas a derrocada das leis.

Na verdade, a implantação do governo republicano-federativo nos moldes do decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, redigido por Rui Barbosa, seguiram-se atos que visavam ajustar ao país a nova estrutura jurídica. As províncias do Brasil,

(6) DOMINGOS JAGUARIBE — "O município e a república" — Editores J.B. Endizzi & Cia. — 1897, pág. 103.

“reunidas pelo laço da federação” (Art. 2.º), constituíram os *Estados Unidos do Brasil* e cada um desses Estados, “no exercício de sua legítima soberania” (Art. 3.º), decretaria oportunamente sua constituição definitiva. Mas, até que isso se verificasse, o poder permaneceria centralizado no Governo Provisório, o qual chamou a si a competência exclusiva de nomear os chefes de Estado e as autoridades locais mais importantes (dec. n.º 2, de 23/11/89, art. 1.º). As assembleias provinciais, criadas pelas leis de 12 de outubro de 1832 e 12 de agosto de 1834, foram extintas pelo decreto número 7 de 20 de novembro de 1889. Interessante é observar que, no dia anterior, pelo decreto número 19, considerar-se-iam eleitores “para as câmaras gerais, provinciais e municipais”, todos os cidadãos aptos, na forma da lei. A 4 de outubro, porém, o erro foi corrigido, quando o decreto número 802, de 20-12-1890, dispôs sobre a promulgação das constituições estaduais provisórias (artigo 3.º) e a organização das assembleias legislativas estaduais.

Elaborado, por uma comissão especial, o projeto constitucional do governo provisório teve apenas caráter subsidiário, pois a grande tarefa constitucional coube aos constituintes. (7)

Êstes, oriundos na sua maioria, dos municípios, representando o ideal vitorioso e as classes que se haviam jogado contra o império — discutiram largamente o problema municipal, obtendo uma conquista romântica. E’ o que observa João Barbalho: “O que no Império unitário já parecia ser excesso de centralização, não fôra tolerável na República Federativa e o Congresso Constituinte não admitiu o art. 67 do projeto, mas adotou o substitutivo apresentado pelo representante Lauro Sodré e outros, que é o art. 68 de Constituição. (8)

A Constituição provisória da República baixada pelo decreto 510, de 22 de junho de 1890,

(7) Veja-se a respeito — “A gênese histórica da constituição federal” João Coelho Gomes Ribeiro, 1917 — Rio de Janeiro.

(8) JOÃO BARBALHO U.C. — *Constituição Federal Brasileira* — Comentários — Tip. da Com. Litho. — tipografia, 1902 — Rio de Janeiro, pág. 282.

consagrou ao Município o seu título III, determinando que os Estados se organizariam por suas leis, sob regimem municipal, dentro destas bases.

“1.º Autonomia do Município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse;

2.º eletividade da administração local.”

Como se vê, tratava-se de projeto eminentemente eleitoral dentro do mesmo liberalismo da Carta outorgada em 1824, mas obedecia, no que diz respeito aos Estados, ao mesmo espírito do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, baixado pela Regência Permanente. A técnica era a mesma: a lei básica dispunha sobre as linhas gerais da organização dos Estados, e êstes por sua vez, dispunham sobre a organização dos Municípios, a seu modo, conquanto respeitassem os princípios da autonomia e da eletividade. Quer dizer, aos Estados competia o mesmo poder de organização que o Imperador chamou a si, quando, dispondo sobre as atribuições das câmaras, determinou como matéria de lei regulamentar “o exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e tôdas as suas particulares e úteis atribuições.”

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, menos minuciosa, fundiu o Título III do projeto (art. 67, 1.º e 2.º) num só dispositivo, reservando, também, um título especial, o III, para o Município, compreendendo um único artigo, o 68, pelo qual “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Dentro da estrutura federativa, em que os Estados se comportariam como entidades quase soberanas, ajustados ao sistema presidencialista, o Título III, art. 68, da Constituição de 1891 não poderia ser melhor, sob a compreensão de que a organização municipal constitui matéria estadual e não federal.

No fundo, o mesmo romantismo político da fundação do Império, continuando-se a dar ao povo, sem quase nenhuma educação democrática, leis avançadas de séculos: “Os Constituintes de 1891 seguiram em tudo o mesmo irracional procedimento de seus antecessores imperiais. Para êles, a nacionalidade brasileira continuava a ser causa análoga a êsse barro de que se servem os estatu-

tários, muito susceptível de receber a forma que a imaginação lhes sugerisse: tomaram do modelo norte-americano, imitaram-lhe os contornos e eis aí como surgiu de ponto em branco a Constituição de 24 de fevereiro” (9)

A crítica acima possui, porém, um sentido geral. Na parte especial, referente ao Município, encontrou defensores, entre os quais José Soriano de Sousa, que a respeito comentou:

“O princípio constitucional de autonomia dos Municípios é presentemente para o povo brasileiro uma simples aspiração política. Mas, de nossa atual incapacidade para a vida local, não se deve inferir que seremos sempre incapazes dela. Adiar a autonomia dos Municípios para quando formos aptos, e ao mesmo tempo não iniciar essa autonomia, e continuar sob a tutela do Estado, é o caso do sofisma de adiamento de Bentham”. E mais adiante, tratando da separação de competências, observou: “Os negócios e interesses do Estado são distintos dos Municípios, e não devem ser identificados, ainda que às vezes seja difícil traçar uma linha de demarcação entre eles”. (10)

Trata-se, como se vê, de conquista meramente política, pois a vacuidade do texto implicaria em outorgar às Assembléias Legislativas dos Estados o mesmo poder de subordinação municipal que antes se havia conferido às assembleias provinciais.

Juridicamente a técnica não poderia ser outra. A constituição Federal, obra de juristas, não poderia ser exaustiva nem minuciosa, mesmo porque a República se implantou com o reconhecimento da quase soberania dos Estados, dentro de uma doutrina federalista de co-soberania.

A prática, porém, revelaria os verdadeiros limites dessa autonomia política, velho sonho dos jus-naturalistas e dos liberais românticos. E' que os Estados não se haviam libertado da mesma mentalidade feudal das primitivas capitâneas. Por isso, a autonomia não poderia nem sequer igualar-se quanto mais superar à autonomia estadual. Dentro desse ponto de vista, não seriam os Muni-

cípios que constituiriam os Estados. Estes, sim, é que delegariam verticalmente aos municípios um direito de existência. Dêsse modo, não poderia existir, de fato, autonomia municipal, pois “apesar de se limitar o constituinte a assegurar a autonomia do município, esta não existe efetivamente. Opera-se lamentável retrocesso no sentido da aproximação do sistema vigorante sob o império unitário e, portanto, logicamente centralizado” (11)

Aí se situam, na realidade, alguns dos erros fundamentais do funcionamento de um sistema federativo que os juristas e estadistas militares tão teoricamente arcahouçaram. Na realidade, nunca houve, com a República, autonomia municipal, mas tão somente utilização desta pelos senhores que constituíam o governo dos Estados, isto é, simples técnica de perpetuidade das oligarquias rurais no poder. Daí os vícios da República, os descontentamentos dos idealistas e a revolta surda dos patriotas sinceros que, após vencerem, com Rui Barbosa à frente, o movimento de revisão constitucional organizavam-se militarmente para reconstruir o sistema. Ninguém fixou melhor essa situação que Silvio Romero, num período caótico:

“A forma federativa presidencial da República, entre nós, deu o que podia dar, o que era fatal que desse, em face da antinomia irreconciliável que existe entre ela e o gênio, o caráter, as tradições históricas, o estado de cultura do povo. Não há mais nada a esperar dela; está irremediavelmente morta e de fato abolida de todo. Obra de idealistas, eivados de teorias livrescas, sem o conhecimento prático da realidade sobre o estado positivo das populações nacionais, a Constituição de 24 de Fevereiro tem sido fonte perene e inesgotável da desordem geral que nos avilta e enfraquece”.

Os Estados, estrangulando a autonomia municipal, reconquistavam o espírito divisionista das primitivas capitâneas, criando embaraços ao sistema federativo e restabelecendo, na República, os mesmos vícios imperiais ... *Statu quo*, nos Estados, onde campeiam oligarquias de amigos; substituição, em alguns Estados, das oligarquias e desafetos por outras de protegidos; interrupção, por

(9) ALFREDO VARELA — *Direito Constitucional Brasileiro* — reforma das instituições nacionais, 2.^a edição, Livraria Garnier — Rio de Janeiro, 1902, pág. 26.

(10) JOSÉ SORIANO DE SOUZA — *Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional* — Casa Editora Empresa da Província, 1893, pág. 378.

(11) CARLOS MAXIMILIANO — *Comentários à Constituição Brasileira* — Rio de Janeiro — Jacinto Ribeiro dos Santos, Editor, 1918, pág. 662.

meio de presidentes militares, noutras zonas — são três atalhos tortuosos, erradíssimos. (12)

Na realidade, tais defeitos de funcionamento culminaram, em 1930, com outra revolução de superfície, mas que surgiu com um programa de regeneração republicana: “uma reação de homens contra homens, não de idéias novas, de princípios novos contra velhas fórmulas de organizações social e política.” (13)

Passou a vigorar, então, o decreto n.º 19.398, de 11-11-1930, pelo qual os Estados voltaram à categoria de Províncias, sob intervenções. (14)

IV — O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO REGENERADORA DE 1934

A organização municipal, na Constituição de 16 de julho de 1934, não poderia subtrair-se à influência das causas, muitas de natureza externa, e influxo das idéias novas, que presidiram à elaboração da própria Carta Magna. No período de 1930 a 1934, quando da promulgação do novo diploma, houve, por assim dizer, uma pausa no curso histórico do federalismo, visando ajustar, por ação do governo de fato, um sistema às realidades do país. Por isto mesmo, a despeito das novas necessidades, não se verificaram alterações básicas nas linhas mestras do diploma anterior: “A estrutura federativa não sofreu modificação sensível. As linhas mestras do sistema de 1891 foram conservadas. Os poderes excepcionais do presidente, em fase extra-constitucional, exerceram-se nas pautas da organização anterior. Apenas a jurisdição federal se alargou, com a crescente interferência do executivo em todos os domínios da vida nacional. A constituição de 1934 consagrou essa

(12) SILVIO ROMERO — *A Bancarrota do Regime Federativo do Brasil* — Porto, 1912 Tip. a vapor de A. J. de Souza Irmãos, pág. 18.

(13) JOAQUIM PIMENTA — *Sociologia Jurídica do Trabalho* — 2.º vol. — Edit. Max Limonan Ltda., 1944 — Rio, pág. 7.

(14) Procurando uma solução para o problema dos municípios, estando os Estados sob intervenção, baixou o Governo Provisório o decreto n.º 20.348, de 29 de agosto de 1931, instituindo Conselhos Consultivos nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Conselhos Consultivos Municipais (art. 3.º) se constituíam de 3 ou mais membros, nomeados pelo Interventor, seriam criados nos Municípios que os comportassem, a critério do Interventor.

dilatação de competência, essa irradiação de outoridade inspirada pelo exemplo de ação ordenadora dos modernos “estatismos”. Poupou a exterioridade do federalismo. Insistiu nas declarações democráticas dos sistemas extintos. Mas se encheu de propósitos sociais, de ética e técnica social democráticas, de dogmática estatal ao gosto das constituições de depois da guerra europeia” (15)

Apesar da crítica velada, a síntese transcrita retrata perfeitamente o espírito do novo diploma, o qual pretendeu ajustar o país tanto às necessidades internas quanto às exigências externas, estas ditadas pelo surto das idéias sociais que tornavam passadistas as franquias do monumento jurídico de 1891. O alargamento crescente e a interferência gradativa do Executivo, consubstanciados no texto, constituíam fenômeno mundial, sob o imperativo das causas sociais. E, com isso, fortalecendo ainda mais o executivo, a própria constituição prepararia o clima favorável à ditadura, também fenômeno mundial da época. A êsse respeito comentou o prof. Temistocles Brandão Cavalcanti: “A federação, como existia entre nós, e o individualismo, foram dois processos de desassociação que nos trouxe a constituição de 1891. A primeira ia nos desagregando politicamente, o segundo criou êste espírito de dissolução social que nos priva, até hoje, de qualquer sentimento coletivo, tão necessário à própria existência da nação. Impõe-se, por isto mesmo, uma tendência para a unidade...”

.....
 “...E’ preciso, como norma geral, estabelecer uma organização do Estado, mais técnica do que representativa, mas administrativa do que puramente política...” (16)

A Constituição de 1934 estava, portanto, ajustada ao espírito da época, e, tivesse o país melhor “status” político, não surgiria logo fadada a morrer de doença infantil. Além do mais, era uma constituição minuciosa, verdadeiramente orgânica e em que alguns de seus princípios, ao contrário da anterior, não se perdiam na vacuidade dos dispositivos. Sobre êsse caráter minucioso observou o

(15) PEDRO CALMOM — *Curso de Direito Público* — Livraria Editora Freitas Bastos, 1938 — Rio de Janeiro, pág. 342.

(16) TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *À margem do ante-projeto constitucional* — Notas e apontamentos, 1933, Irmãos Pongetti — Rio de Janeiro, págs. 8-12.

advogado Lemos Brito: "Difere na forma e na essência da que foi mandada cumprir em 24 de fevereiro de 1891. Enquanto a que foi substituída contava apenas 5 Títulos, com 91 artigos no texto e mais 8 nas disposições transitórias, a nova conta 187 artigos, distribuídos com 8 títulos e mais 26 nas disposições transitórias." (17)

Em matéria de município, conquanto haja sobrevivido o mesmo espírito do diploma anterior em alguns dispositivos, a técnica que a inspirou se sujeitou à imperiosidade de se definirem normas gerais, como se verificou na constituição do Império, porque acreditaram, possivelmente, os constituintes, que essa orientação teria efeito regenerador, visto que forçaria os Estados a uma limitação de sua competência na elaboração das leis orgânicas subsequentes. Vizava-se com isso "evitar que essa competência para organizar os municípios não se transforme em uma das armas políticas mais poderosas das oligarquias de toda a ordem que dominaram a maioria das nossas unidades federativas". (18)

Surgiu, ai, paralelamente à definição da competência tributária, de caráter verdadeiramente renovador, uma inovação que se ajustou ao espírito interferente do próprio texto: "é facultada ao Estado a criação de órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças."

Ora, o art. 13 consagrou a autonomia dos municípios "em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". Há um reforço, para esse artigo, no seu próprio item III, que se refere ao exercício, especialmente, daquela autonomia, na "organização dos serviços de sua competência". Nem o "peculiar interesse" nem "os serviços de sua competência" se poderiam definir no texto, senão por dedução, compreendendo-se por tal aquelas funções que não se enquadrassem nas atribuições dos Estados e da União, isoladas ou cumulativamente, e que se enquadrassem dentro das pequenas disponibilidades favorecidas pelo imposto de licenças; os impostos predial e territorial urbanos; o imposto sobre diversões públicas; o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; as taxas sobre serviços muni-

cipais, etc. O órgão, portanto, cuja criação foi facultada aos Estados, devia enquadrar-se no sistema dessa autonomia regulada, com autoridade de coordenação horizontal, isto é, órgão de assistência, orientação, controle de fatos, não de subordinação. Dêsse modo, conquanto liberal na concessão da autonomia, a constituição reconhecia, implicitamente, a incapacidade geral dos municípios para o pleno uso da autonomia que lhes outorgou. Daí o controle das finanças.

Promovendo a revisão do federalismo e ajustando-o ao espírito da época, a Constituição de 1934 contém no seu texto muito do que seria da competência dos Estados-membros. Dentro dessa técnica, dispôs sobre a organização municipal com minúcia, assegurando aos municípios a sua autonomia histórica e, ao mesmo tempo, prevendo os meios de restringi-la. Talvez pretendesse, com isso diminuir a influência dos governos estaduais na organização municipal e, dêsse modo, resguardar os municípios dos males que tanto prejudicaram o curso do regime republicano. Mas, na realidade, apesar do sentido prático de seus dispositivos, todos os intentos, nesse sentido, foram logrados. Não bastou o seu sentido interferente, o grande reforçamento que imprimiu ao executivo, para melhor aparelhá-lo à solução dos magnos problemas sociais que começavam a convulsionar o país. Surgiu numa época de crise e apesar das limitações, não resistiu à fatalidade. Era o advento, em todo o mundo, do ciclo das ditaduras. Nova pausa no curso histórico do federalismo brasileiro, mais por atraso político do povo que pela fraqueza das instituições.

—————

Decreto n.º 1 — de 15 de novembro de 1889 (Proclama provisoriamente e decreta como a forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece normas pelas quais se devem reger os Estados Federais):

"Art. 1.º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira — a República Federativa.

"Art. 2.º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

"Art. 3.º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

.....

(17) LEMOS BRITO — *A Nova Constituição Brasileira* — Livraria Jacinto, edit. 1934 — Rio de Janeiro, pág. 76.

(18) TEMÍSTOCLES — *op. cit.* — págs. 39/141.

“Art. 7.º Sendo a República Federativa Brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular.

“Art. 10. O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do poder federal.

* * *

Constituição Provisória da República (Decreto número 510, de 22 de junho de 1890):

TÍTULO III

DO MUNICÍPIO

“Art. 67. Os Estados organizar-se-ão por leis suas, sob o regimen municipal com estas bases:

- 1.º autonomia do município, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse;
- 2.º electividade da administração local.

Parágrafo único. Uma lei do Congresso organizará o município do Distrito Federal.

Art. 68. Nas eleições municipais serão eleitores e elegíveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever.”

* * *

Constituição de 24 de fevereiro de 1891:

TÍTULO III

DO MUNICÍPIO

“Art. 68. Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

* * *

Constituição de 16 de julho de 1934:

TÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO FEDERAL

CAPÍTULO I

Disposições preliminares

“Art. 7.º Compete privativamente aos Estados.

- c) temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato;

- d) autonomia dos municípios;

“Art. 8.º Também compete privativamente aos Estados:

II — cobrar taxas de serviços estaduais.

§ 2.º O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo município em partes iguais.

“Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados:

VII — crear outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente.

Parágrafo único. A arrecadação dos impostos a que se refere o n.º VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das quotas devidas à União ou aos municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo Federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos municípios.

Art. 13. Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

I — a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II — a decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III — a organização dos serviços de sua competência.

§ 1.º O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no município da Capital e nas estâncias hidro-minerais.

§ 2.º Além daqueles de que participam, *ex-vi* dos artigos 8.º, § 2.º, e 10.º parágrafo único, e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, pertencem aos municípios:

I — o imposto de licença;

II — os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III — o imposto sobre diversões públicas;

IV — o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V — as taxas sobre serviços municipais.

§ 3.º É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração e fiscalização das suas finanças.

§ 4.º Também lhe é permitido intervir nos municípios afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento de sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, às normas do art. 12.

.....
 "Art. 16. Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo.

§ 1.º Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território poderá ser, por lei especial, erigido em Estado.

§ 2.º A lei assegurará a autonomia dos Municípios em que se dividir o território.

§ 3.º O Território do Acre será organizado sob o regimen de prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermedio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuídas as verbas destinadas às administrações locais e geral.

Art. 17. É vedado á União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I — crear distinções entre brasileiros natos ou preferências em favor de uns contra outros Estados;

II — estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;

III — ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração recíproca em prol do interesse coletivo;

IV — alienar ou adquirir imóveis, ou conceder privilégio, sem lei especial que o autorize;

V — recusar fé aos documentos públicos;

VI — negar a cooperação dos respectivos funcionários, no interesse dos serviços correlativos;

VII — cobrar quaisquer tributos sem lei especial que os outorize, ou fazel-os incidir sobre efeitos já produzidos por atos jurídicos perfeitos;

VIII — tributar os combustíveis produzidos no país para motores de explosão;

IX — cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, ou quaisquer tributos que, no território nacional, gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem;

X — tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma proibição ás concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

Parágrafo único. A proibição constante do n.º X não impede a cobrança de taxas remuneratorias devidas pelos concessionários de serviços públicos.

.....
 Art. 19. É defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I — adoptar para funções públicas identicas, denominação diferente da estabelecida nesta Constituição;

II — rejeitar a moeda legal em circulação;

III — denegar a extradição de criminosos, reclamada, de acôrdo com as leis da União, pelas justicas de outros Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios;

IV — estabelecer diferença tributaria, em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza;

V — contrair emprestimo externo sem prévia autorização do Senado Federal.

TÍTULO IV

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

"Art. 138. Incumbe á União, aos Estados e aos Municípios, nos têrmos das leis respectivas:

a) assegurar amparo aos desvalidos, creando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;

b) estimular a educação eugênica;

c) amparar a maternidade e a infância;

d) socorrer as famílias de prole numerosa;

e) proteger a juventude contra tôda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;

f) adoptar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;

g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

.....
 "A 141. É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo á maternidade e á infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributarias.

"Art. 142. A União, os Estados e os Municípios não poderão dar garantia de juros a emprêsas concessionárias de serviços públicos.

TÍTULO V

DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

CAPÍTULO II

Da Educação e da Cultura

.....
 "Art. 148. Cabe á União aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

"Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

"Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

"§ 1.º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, êsses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2.º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentaria e medica, e para vilegiaturas.

TÍTULO VIII

Disposições gerais

Art. 177. A defesa contra os efeitos das sêcas nos Estados do norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributaria sem aplicação especial.

"§ 3.º Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas sêcas, empregarão quatro por cento da sua receita tributaria, sem aplicação especial, na assistência econômica á população respectiva.

§ 4.º Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada".