

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Reorganização municipal brasileira

OCÉLIO DE MEDEIROS

Tendo em vista a reorganização do município brasileiro em face da redemocratização do país, o Sr. Océlio de Medeiros — nome sobejamente conhecido de nossos leitores — salienta de início que a pletera legisferante por que vimos de passar legou ao país as bases para um surto de novas diretrizes jurídicas com relação aos municípios.

Confrontando os dispositivos constitucionais no que diz respeito à administração municipal, o autor passa depois a uma crítica ao regime municipal dos Estados de fato, tangendo por fim os mais variados aspectos do problema da repartição de competências em face dos peculiares interesses dos estados-membros, territórios e municípios. (N.R.)

I — OS MUNICÍPIOS E O DIREITO NOVO

SEM me incluir entre os que acreditam que a História se repete, — porquanto tenho dos fenômenos sociais uma explicação que não justifica regressão no tempo, apesar de admitir prováveis semelhanças de épocas na vida dos povos, — sou levado a acreditar, entretanto, que, com a instalação da próxima Assembléia Constituinte, iremos reviver, na vida pública nacional acontecimentos iguais aos que agitaram o país, quando evoluímos do regime unitário do Império para o sistema descentralizador da República.

Aliás, tais acontecimentos, no presente, já encontraram um marco jurídico no tempo, a partir da Lei Constitucional n.º 9, de 28-2-45, a qual, — do mesmo modo que, no passado, a Lei de 12 de outubro de 1823, — também autorizou a reforma da Constituição. Lembre-se, ainda, a propósito, a Lei de 12 de agosto de 1934, pela qual a Câmara dos Deputados decretou mudanças e adições à mesma Constituição do Império.

Ora, se bem que as épocas e os fatos não sejam os mesmos, por onde se excluirá, forçosamente, a

hipótese da repetição da História, não se poderá negar certa semelhança de acontecimentos, no processo de transição do unitarismo para o sistema descentralizador.

Com a implantação republicana, tanto pelo Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, quanto pela Constituição Provisória da República (Decreto n.º 510, de 22-6-890) e pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, o desejo de substituir um regime unitário, de fato — impregnado de vícios de rotina, erros de política e falhas de técnica, — por um melhor sistema de governo descentralizador, de direito, — conduziu o pensamento dos novos arquitetos da ordem jurídica do Estado a verdadeiros excessos de descentralização, sabe-se, hoje, porém, à margem dos partidarismos extremados, que os avós dos nossos legisladores e parlamentares cometeram erros graves de organização nacional, levados pelo teorismo das idéias políticas em que se abeberaram. Daí o reconhecer-se o primeiro diploma republicano como uma verdadeira colcha de retalhos, em que muitos de seus dispositivos jurídicos, inspirados na experiência do Direito Público alienígena, não encontraram aplicação às nossas próprias realidades. E, na busca dos males que nós próprios criamos, os anseios de um Brasil melhor sempre nos conduziram à busca de soluções cirúrgicas, pelas quais se transformou o nosso Direito Constitucional em verdadeiro anfiteatro de anatomia. A reforma constitucional de 7 de setembro de 1926; o Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930; a Constituição de 16 de julho de 1934; o Decreto Legislativo n.º 6, de 18 de dezembro de 1935 e a Carta outorgada e 10 de novembro de 1937, com suas emendas emergenciais, tiveram, em suas épocas, por exemplo, o valor das soluções radicais para os males do país...

Deixando-se, porém, de lado os sintomas de desorganização que impuseram, no Brasil, o aparecimento de tantos atos legislativos, — assinaladores de etapas decisivas na evolução do nosso ain-

da inconsistente Direito Constitucional, — considere-se, em particular, o presente instante da vida brasileira. E' que, com a passagem do *regime unitário* para o *sistema descentralizador*, já renascem, como que saídos de velhas tumbas jurídicas, os mesmos ecos parlamentares que tanto clamaram por uma ordem legal, inspirada nos postulados de uma democracia baseada, fundamentalmente, nos direitos individuais, já revistos pelo Direito Moderno.

Assim, com a condenação sistemática do sistema político instituído a 10 de novembro de 1937 e cujos princípios jamais tiveram aplicação integral, na conformidade do texto, surgem expectativas de uma reação decisiva da próxima Assembléia Constituinte, cujos ilimitados poderes poderão se exercer tanto na revogação total da aprovação da Carta ainda vigente, quanto na elaboração de um novo diploma político ou do restabelecimento, com as devidas alterações, da constituição de 1934...

Mas, o nosso Direito Constitucional, pelo confronto dos textos, fornece material para a seguinte conclusão: *se se tem substituído um sistema por outro, com a revogação de um diploma e a outorga, a proclamação de outro, há porém, dispositivos que subsistem à ação renovadora dos legisladores. Isto é, dentro dos influxos do Direito Novo, não se tem processado uma renovação sistemática do Direito Anterior, senão nas suas linhas gerais e na configuração de seu arcabouço, dentro dos ideais de reconstrução da ordem estatal. Assim sendo, os diplomas que se seguiram à Constituição do Império, atestando verdadeiras fases de transição da vida do Estado, conservam na sua essência dispositivos que talvez ainda se prolonguem em futuros estatutos...*

Dentro dessa tese, fácil será admitir que alguns dispositivos da atual Carta Constitucional vigente, — já constantes dos diplomas anteriores ou introduzidos como inovação ou experiência do legislador, — poderão subsistir no novo diploma, se a Assembléia Constituinte deliberar sobre a revogação total da referida Carta, conforme é de esperar. Quais seriam, porém, esses dispositivos? Quais os artigos de texto, cujo espírito poderia permanecer imutável? E' lógico que, na seleção que se impõe, as tradições do nosso Direito e as conveniências da organização do país deverão estar acima das paixões partidárias, das condenações sistemáticas ou das decisões preconcebidas. Ca-

berá, portanto, aos especialistas, um acurado estudo do texto, em face das realidades do país e imposições do futuro da Pátria, para que o espírito de reforma não apareça montado no corcel de Átila...

Tenha-se em vista, desde já, por exemplo, o caso dos Territórios Federais, instituídos por um processo típico da Carta de 10 de novembro de 1937. E' natural que, com o renascimento da autonomia dos Estados-membros e a revigoração do princípio de auto-governo das comunidades, venha o referido caso tumultuar o plenário, com agitadas discussões em que velhos fetiches do nosso Direito Público Interno serão endeusados, dentro da reforma de uma conveniência que encontra, no clima da re-estruturação política do país, a sua melhor oportunidade. Lembrar-se-á, certamente, a tese de devolução das áreas territorializadas aos Estados dos quais foram desmembradas, em nome de uma susceptibilidade autonomista ou integridade dos Estados mutilados, condenando-se, assim, com ênfase, a interferência arbitrária da União e outras imagens da fraseologia parlamentar.

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 dos poderes coordenados;
- d) recuperação, por parte dos Estados, de sua legítima competência, pela constituição de seus poderes legais.

Ora, sob essas idéias, que terão maior vulto se as doutrinas liberais predominarem no espírito reformador da Assembléia, o problema dos Territórios Federais não encontrará um clima favorável. Serão levantadas, possivelmente, nos acirrados debates, as seguintes premissas:

- a) a União usou de um poder ilegítimo, próprio do Estado de fato, para desmembrar Estados, (atentando, assim, contra a autonomia dos mesmos) e criar Territórios Federais, sob um sistema administrativo que implicaria um paradoxo unitário na estrutura federalista;
- b) os Estados, ao serem desmembrados, não foram consultados, nenhum ajuste foi feito, e seus

governos não possuíam forças para reagir, mesmo no sentido da obtenção de indenizações compensadoras, visto que se achavam cerceados pelo sistema de centralização, restabelecido com o Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 25-5-39;

c) não foi definida a expressão “interêsse da defesa nacional” e sua compreensão, em sentido estritamente militar, criou uma fonte de poder ilimitado de que a União se utilizou arbitrariamente, para desmembrar os Estados;

d) admitindo-se, mesmo, êsse sentido estrito, a União não deveria desmembrar os Estados, mas, sim, entrar em acôrdo com os mesmos, argumento que também deve ser invocado, se à referida expressão fôr admitida num sentido mais amplo;

e) além do mais, nesta época em que organizações como a T.V.A. revolucionam os métodos de governo regional, não se justificaria a adoção de sistemas de administração fora de época, de que se serviram os Estados Unidos nos primeiros períodos de sua formação histórica, porém usando de processos diferentes, pois seus Territórios não se assemelham aos do Brasil, com exceção do Acre;

f) finalmente, a experiência do Acre não aconselha a criação de novos Territórios, em áreas cujo desmembramento afetou, consideravelmente, a economia dos Estados, além de mutilá-los no seu patrimônio geográfico;

g) por isto, os Territórios Federais devem ser extintos, e, conseqüentemente, as áreas em que os mesmos foram instituídos devem volver aos Estados a que pertenciam, mesmo porque o “interêsse da defesa nacional”, definidor da fonte de poder de desmembramento, poderá ser compreendido em sentido provisório; isto é, desde que cessou êsse interêsse, cessará também a razão de ser de tais entidades.

A argumentação, como se vê, possui base de cunho eminentemente político, dificultando as razões da antítese, isto é, colocando embaraços às argumentações dos que se manifestarem não só favoráveis à continuidade dos atuais Territórios, mesmo com outros limites, como também à pluralização dos mesmos, pelo menos até completar a faixa de fronteiras (1).

(1) Consultem-se a propósito os livros do autor, *TER RITÓRIOS FEDERAIS, ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL e ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS NOVOS TERRITÓRIOS*.

Isto quanto aos Territórios, cujo exemplo é aqui invocado à guiza de advertência, para que, sob os influxos do Direito Novo, não seja desprezada, em hipótese alguma, a experiência conquistada.

Quanto aos Municípios, em que a Carta de 10 de novembro de 1837 foi mais omissa e falha do que em relação com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Territórios tem lugar, também, a mesma advertência, sobretudo para os que se apegarem, mais à autonomia política do que ao reforçamento econômico-financeiro, pela revisão tributária que se impõe. Dêsse modo, faz-se mister, desde já, um confronto de texto, no que diz respeito à organização municipal.

II — CONFRONTO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NO QUE DIZ RESPEITO AOS MUNICÍPIOS

Observe-se, inicialmente, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, jurada por “Dom Pedro I, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil”:

a) “Em nome da Santíssima Trindade.

TÍTULO I

Do Imperio do Brazil, seu Territorio, Governo, Dynastia e Religião

“Art. 1.º O Imperio do Brazil é a associação politica de todos os cidadãos brasileiros. Elles fórmão uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outro laço algum de união ou federação, que se opponha á sua independencia.

“Art. 2.º O seu territorio é dividido em provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas como pedir o bem do estado.

“Art. 3.º O seu governo é monarchico hereditario, constitucional e representativo.

TÍTULO VI

Do Poder Judicial

CAPÍTULO ÚNICO

DOS JUIZES E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

“Art. 161. Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum.

“Art. 162. Para este fim haverá juizes de paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo e maneira por que se elegem os vereadores das camaras. Suas attribuições e districtos serão regulados por lei.

TÍTULO VII

Da administração e economia das provincias

CAPÍTULO II

DAS CAMARAS

"Art. 167. Em todas as cidades e villas ora existentes, e nas mais que para o futuro se crearem, haverá camaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e villas.

"Art. 168. As camaras serão electivas e compostas do numero de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior numero de votos será presidente.

"Art. 169. O exercício de suas funções municipaes, formação das suas posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares e uteis attribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar".

b) Ato Adicional, na Regencia Permanente (Lei de 12 de Agosto de 1834) :

"Art. 9.º Compete às assembléas legislativas provincias propôr, discutir e deliberar, na conformidade dos arts. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição.

"Art. 10. Compete às mesmas assembléas legislar :

4.º Sobre a policia e economia municipal, precedendo propostas das camaras.

5.º Sobre a fixação das despesas municipaes e provincias, e os impostos para ellas necessarios, comtanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do estado. As camaras poderão propôr os meios de occorrer às despesas dos seus municipio.

6.º Sobre a repartição da contribuição directa pelos municipios da provincia e sobre a fiscalização do emprego das rendas publicas provincias e municipaes, e das contas de sua receita e despesa.

As despesas provincias serão fixadas sobre orçamento do presidente da provincia, e as municipaes sobre orçamento das respectivas camaras.

7.º Sobre a criação, suppressão e nomeação para os empregos municipaes e provincias, e estabelecimentos dos seus ordenados.

São empregos municipaes e provincias todos os que existirem nos municipios e provincias, á excepção dos que dizem respeito á arrecadação e dispendio das rendas geraes, á administração da guerra e marinha, e dos correios geraes; dos cargos de presidente de provincia, bispo, comandante, superior da guarda nacional, membro das relações e tribunaes superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos juridicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2.º deste artigo.

"Art. 11. Também compete às assembléas legislativas provincias :

3.º Autorizar as camaras municipaes e o governo provincial para contrahir emprestimos com que occorram às suas respectivas despesas.

cQ..Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889 (Proclama provisoriamente e decreta como a forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes) :

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

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

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

"Art. 7.º Sendo a Republica Federativa Brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisorio não reconhecendo nem reconhecerá nenhum governo local contrário á forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo suffragio popular.

"Art. 10. O territorio do Municipio Neutro fica provisoriamente sob a administração immediata do Governo Provisorio da Republica e a cidade do Rio de Janeiro constituida, tambem, provisoriamente, sede do poder federal.

d) Constituição Provisoria da Republica (Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890) :

TÍTULO III

Do municipio

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

1.º autonomia do municipio, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse;

2.º electividade da administração local.

Paragrapho único — Uma lei do Congresso organizará o municipio do Distrito Federal.

Art. 68. Nas eleições municipaes serão eleitores e elegiveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever".

eQ..Constituição de 24 de fevereiro de 1891 :

TÍTULO III

Do municipio

"Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de forma que fique assegurada a autonomia dos municipios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

fQ..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 electivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federaes correspondentes, e prohibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o periodo immediato;

d) autonomia dos Municipios.

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

.....
 II — cobrar taxas de serviços estaduaes.

.....
 § 2.º O imposto de industrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Municipio em partes iguaes.

.....
 "Art. 10. Compete concorrentemente á União e aos Estados;

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

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

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

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

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

III — a organização dos serviços de sua competencia.

§ 1.º O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no municipio da Capital e nas estancias hydro-mineraes.

§ 2.º Além daquelles de que participam, *ex-vi* dos artigos 8.º, § 2.º, e 10.º, paragrapho unico, e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municipios :

I — o imposto de licenças;

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 publicas;

IV — o imposto cedular sobre a renda de immoveis ru-raes;

V — as taxas sobre serviços municipaes.

§ 3.º E' facultado ao Estado a criação de um órgão de assistencia technica á administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4.º Também lhe é permittido intervir nos Municipios afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento de sua divida fundada por dois annos consecutivos, observadas, naquillo em que forem applicaveis, as normas do art. 12.

.....
 "Art. 16. Além do Acre, constituirão territorios nacionaes outros que venham a pertencer á União, por qualquer titulo legitimo.

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

§ 2.º A lei assegurará a autonomia dos Municipios em que se dividir o territorio.

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

"Art. 17. E' vedado á União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municipios :

I — crear distincções entre brasileiros natos ou preferencias em favor de uns contra outros Estados;

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

III — ter relação de alliança ou dependencia com qualquer culto ou igreja, sem prejuizo da collaboração reciproca em prol do interesse colectivo;

IV — alienar ou adquirir immoveis, ou conceder privilegio, sem lei especial que o autorize;

V — recusar fé aos documentos publicos;

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

VII — cobrar quaesquer tributos sem lei especial que os autorize, ou fazel-os incidir sobre effeitos já produzidos por actos juridicos perfeitos;

VIII — tributar os combustiveis produzidos no paiz para motores de explosão;

IX — cobrar, sob qualquer denominação, impostos interstaduaes, intermunicipaes, de viação ou de transporte, ou quaesquer tributos que, no territorio nacional gravem

ou pèrturbem a livre circulação de bens ou pessoas e dos vehiculos que os transportarem;

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

Paragrapho Unico. A prohibição constante do n.º X não impede a cobrança de taxas remuneratorias devidas pelos concessionarios de serviços publicos.

.....
"Art. 19. E' defeso aos Estados, ao Districto Federal e aos Municipios :

I — adoptar para funcções publicas identicas, denominação differente 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 Territorios;

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

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

TÍTULO IV

Da ordem economica e social

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

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

b) estimular a educação eugenica;

d) soccorrer as familias de prole numerosa;

e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono physico, moral e intellectual;

f) adoptar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbilidade infantis; e de hygiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissiveis;

g) cuidar da hygiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociaes.

.....
"Art. 141. E' obrigatoria, em todo o territorio nacional, o amparo á maternidade e á infancia, para o que a União, os Estados e os Municipios destinarão um por cento das respectivas rendas tributarias.

"Art. 142. A União, os Estados e os Municipios não poderão dar garantia de juros a empresas concessionarias de serviços publicos.

TÍTULO V

Da Familia, da Educação e da Cultura

CAPÍTULO II

DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

.....
"Art. 148. Cabe á União, aos Estados e aos Municipios favorecer e ainmar o desenvolvimento das sciencias, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse historico e a patrimonia artistico do paiz, bem como prestar assistencia ao trabalhador intellectual.

.....
"Art. 156. A União e os Municipios applicarão 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 systemas educativos.

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

"§ 1.º As sobras das dotações orçamentarias, acrescidas das doações, percentagens sobre o producto de vendas de terras publicas, taxas especiaes e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municipios, esses fundos especiaes, que serão applicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

"§ 2.º Parte dos mesmos fundos se applicará em auxilios a alumnos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistencia alimentar, dentaria e medica, e para villegiaturas.

TÍTULO VIII

Disposições gerais

.....
"Art. 177. A defesa contra os effeitos das seccas nos Estados do norte obedecerá a um plano systematico e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistencia, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributaria sem applicação especial.

.....
"§ 3.º Os Estados e Municipios compreendidos na area assolada pelas seccas, empregarão quatro por cento da sua receita tributaria, sem applicação especial, na assistencia economica á população respectiva.

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

.....
g) *Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 Da organização nacional.*

.....
"Art. 26. Os Municipios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente :

a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos municipios alistados eleitores na forma da lei;

b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

"Art. 27. O prefeito será de livre nomeação do governador do Estado.

"Art. 28. Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2.º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios :

I — o imposto de licenças;

II — o imposto predial e o territorial urbanos;

III — os impostos sobre diversões públicas;

IV — as taxas sobre serviço municipais.

"Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

"Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

"Art. 32. É vedado à União, aos Estados e aos Municípios :

a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios;

b) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;

c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

"Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada, no interesse comum, por lei especial.

Da Câmara dos Deputados

"Art. 46. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sufrágio indireto.

"Art. 47. São eleitores os vereadores às Câmaras Municipais, e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

"Parágrafo único. Cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

Do Presidente da República

"Art. 82. O Colégio Eleitoral do Presidente da República compõe-se :

a) de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco;

b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual;

c) de vinte e cinco eleitores, designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

"Parágrafo único. Não poderá recair em membros do Parlamento Nacional ou das Assembléias Legislativas dos Estados a designação para eleitor do Presidente da República.

"Art. 83. Noventa dias antes da expiração do período presidencial será constituído o colégio eleitoral do Presidente da República.

"Art. 84. O Colégio eleitoral reunir-se-á na Capital da República vinte dias antes da expiração do período presidencial e escolherá o seu candidato à presidência da República. Se o Presidente da República não usar da prerrogativa de indicar candidato, será declarado eleito o escolhido pelo colégio eleitoral.

"Parágrafo único. Se o Presidente da República indicar candidato, a eleição será direta e por sufrágio universal entre os dois candidatos. Neste caso, o Presidente da República terá prorrogado o seu período até à conclusão das operações eleitorais e posse do presidente eleito.

Da educação e da cultura

"Art. 129. A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino prevocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

E' dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público"

* * *

Eis aí, em confronto, como resultado de metódico trabalho de análise das leis básicas do país, os dispositivos constitucionais que dizem respeito

aos Municípios, excluídos os de ordem mais geral, e os referentes à autonomia do Distrito. Através desses dispositivos, fácil será comprovar, nas diversas épocas de transição da vida do país, o espírito de reforma que animou o legislador brasileiro, ao tratar da organização comunal. A evolução desse espírito é evidente, mesmo que haja, em alguns artigos, disposições retrógradas e incoerentes (2).

O confronto, como se observa, está acima dos preferencialismos, deixando clara, através dos próprios dispositivos transcritos, a exata noção sobre qual dos Estatutos melhor tratou da organização dos municípios. Serve, ainda, para comprovar, substancialmente, a veracidade da tese antes iniciada, no que diz respeito à subsistência dos dispositivos que representam difíceis conquistas do legislador brasileiro, neste ou naquele assunto. Não se pode abandonar, por isto mesmo, qualquer experiência adquirida, por força de negativismos sistemáticos.

III — CRÍTICA AO REGIME MUNICIPAL NA VIGÊNCIA DO ESTADO DE FATO

E' de lamentar porém, que, em matéria de administração local, jamais tenham sido aplicados, integralmente, os dispositivos da Carta Constitucional de 10 de novembro de 1837, pois, como se sabe, com a prolongação do Estado de fato até a Lei Constitucional n.º 9 acima citada, sem a consulta plebiscitária, continuaram em vigência os dispositivos da chamada lei orgânica dos Estados e Municípios, ou seja, o decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-939, alterado pelo Decreto-lei 5.511, de 21-5-1943, sobre o qual já tive oportunidade de fazer graves críticas, argumentando até mesmo com a sua inconstitucionalidade.

Embora possua o mesmo, no seu conteúdo, vários dispositivos já consagrados pela Constituição de 1934, principalmente no que se refere à autorização prévia em certos setores de competência legislativa, não se pode negar que a técnica que presidiu a sua elaboração inspirou-se fundamentalmente no princípio centralizador do Estado de fato, pelo qual os Municípios chegaram a perder até mesmo suas mínimas características autárqui-

cas, para não dizer autônomas, porque jamais possuíram auto-governo. E, para isso, os Departamentos das Municipalidades e a Comissão de Estudos e Negócios Estaduais, — enfermos de hipertrofia, no seu excessivo poder de controle, — se erigiram em órgãos auxiliares de uma centralização que não era apenas política, mas também administrativa, com isto comprimiram-se as mínimas possibilidades de auto-administração e auto-governo dos entes municipais.

O objetivo era a unidade de direito, a despeito de proclamarem os publicistas que o Estado Federais de Negócios Estaduais, — enfermos de hipermesmo, tendente à formação de um Direito Local à sombra do Direito Central, porque os Estados membros e os Municípios são também entidades criadoras de Direito.

Analisando-se o texto do referido Decreto-lei, n.º 1.202, consolidado com as alterações de 5.511, fácil será comprovar o seu caráter centralizador, principalmente através dos artigos 6.º, 7.º, 12, 23, com seus itens e parágrafos, em confronto com os artigos 32, 33, 34 e 35, com seus itens e parágrafos, especialmente. Veja-se, essencialmente, o art. 32 :

“Art. 32. Terão sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República os decretos-leis que dispuserem, no todo ou em parte, sobre :

I — o bem estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública;

II — as comunicações e os transportes por via férrea, d'água, e aérea, ou estradas de rodagem;

III — arrendamento, concessão, ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas florestas, caça e pesca, e o seu regime ou regulamentação;

IV — riqueza do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia hidro-elétrica, florestas, caça e pesca, e sua exploração;

V — rádio-comunicações, regime de eletricidade;

VI — regime das linhas para as correntes de alta tensão;

VII — escolas de grau secundário, normal, profissional e superior, e regulamentação, no todo ou em parte do ensino de qualquer grau;

VIII — saúde pública; higiene do trabalho;

IX — assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

X — fiscalização administrativa e policial de teatros, cinematógrafos e demais divertimentos públicos;

(2) Ver a propósito: “Técnica Legislativa e as Constituições • Leis Constitucionais do Brasil” — Hesio Fernandes Pinheiro — Livraria Jacinto — Rio de Janeiro — 1945. Págs. 133/340.

XI — fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização;

XII — processo judicial ou extra-judicial;

XIII — organizações públicas com o fim de conciliação extra-judiciária dos litígios, ou sua decisão arbitral;

XIV — medidas de polícia para proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos;

XV — crédito agrícola, cooperativas entre agricultores;

XVI — definição do pequeno produtor para os efeitos do art. 23, n.º I, letra d, da Constituição;

XVII — impostos ou taxas de exportação;

XVIII — impostos ou taxas de qualquer espécie, desde que se trate de nova tributação ou de majoração;

XIX — divisão administrativa e organização judiciária;

XX — organização dos Municípios; seu agrupamento para os fins do art. 29 da Constituição;

XXI — distribuição de impostos aos Municípios, na forma do art. 28 da Constituição;

XXII — concessão de isenções tributárias, privilégios ou garantias de juros pelos Estados ou Municípios;

XXIII — as matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição.

§ 2.º O Interventor, ou Governador, ou Prefeito, tem o prazo de trinta dias, a contar da comunicação que lhe será feita pelo Conselho Administrativo, para promulgar o decreto-lei aprovado pelo Presidente da República.

§ 2.º São nulos de pleno direito os atos praticados com infração do disposto neste artigo. Sem prejuízo da ação judicial que couber, a declaração de nulidade poderá ainda ser feita de ofício ou mediante representação de qualquer interessado, por decreto-lei federal”.

Ora, a amplitude da matéria legislativa condicionada à autorização prévia, aí definida, é tão extensa, tão grande, tão ampla e minuciosa que, na realidade, pouco resta para o exercício da competência legislativa dos Estados-membros e Municípios (Interventores, Governadores e Prefeitos), independentemente da submissão à consideração presidencial — Por isto mesmo, e a despeito da existência dos Conselhos Administrativos como órgãos do Governo dos Estados (art. 2.º e suas alíneas), os decretos-leis sobre os assuntos mais domésticos teriam de ser forçosamente submetidos à consideração presidencial, após vencer os entraves de uma burocracia asfixiante que encontrava nos delegados do Governo Federal, nos Conselhos, nos Departamentos das Municipalidades, na Comissão de Estudos e Negócios Estaduais e nos órgãos auxiliares as suas mais emperantes etapas.

As ordens do dia na C.E.N.E., por exemplo, com seus pareceres, servem de comprovantes a este depoimento referente à estagnação da vida municipal, na vigência do Estado de fato, apesar dos dispositivos constitucionais.

E a dupla centralização, em que se inspirou a técnica do Decreto-lei 1.202, com a má aplicação de seus dispositivos, caracterizando a hipertrofia administrativa, constituem, em verdade, os principais fatores que promoveram à regressão dos Municípios Brasileiros ao tempo em que até para a abertura de um chafariz público impunha-se o parecer do chefe do Estado...

IV — O PROBLEMA DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM FACE DOS “PECULIARES INTERESSES” DOS ESTADOS-MEMBROS, TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS

As “prerrogativas”, às quais tanto se apegaram os governos locais, na adoração contemplativa de velhos fetiches do Direito Público Interno, constituíram, sempre, mero artifício jurídico do legislador brasileiro, principalmente após a implantação republicana.

Atualmente, porém, com o processo de *delimitação de competência*, vigente, nas constituições modernas, sob as novas doutrinas do Estado Federal, o problema da organização estatal parece ser mais técnico que jurídico. Esta noção se comprova no processo de devolução vertical de competências, pelo qual à União, afirmando a sua supremacia, sobre suas unidades constitutivas delimitam as órbitas de poder das entidades de Governo Local.

No grau dessa devolução, ou melhor, nesse processo de fixação de poder está um dos mais sérios problemas de elaboração constitucional, porque torna-se imperioso considerar, antes de tudo, a repartição tributária. E’ que não adiante proporcionar aos Estados-membros e Municípios os mais amplos limites de autonomia, em sentido político, quando os meios financeiros constituem barreiras ao legítimo exercício dessa mesma autonomia.

Fala-se, além do mais, em “peculiares interesses” dos Estados-membros, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios. Esses “peculiares interesses” possuem, porém, um sentido amplo, porque transcendem, em última análise, ao âmbito local, para serem também nacionais, apesar da diversidade de meios. Por isto, não são delimita-

dos, paralelamente, com competência legislativa, porque esta é, de qualquer modo, um arbítrio ou uma convenção do legislador constituinte.

Quais são os “peculiares interesses” dos Estados-membros, dos Municípios, dos Territórios e do Distrito Federal? Eis aí um problema em que o Direito silencia e que só uma análise, exclusivamente técnica, poderia tentar solucionar, dentro dos setores de execução de serviços. Por isto, os estatutos constitucionais não podem ser exaustivos e se limitam, apenas, a vagos dispositivos de competência legislativa, para cujo exercício nem sempre são satisfatórios os recursos tributários. Assim sendo, os “peculiares interesses”, sobre os quais compete aos governos locais legislar, definem-se pelas suas próprias possibilidades econômico-financeiras, ressalvados os casos taxativamente estatuídos.

Estado Federal pressupõe a existência de órbitas de poder, também criadoras de Direito, na estrutura estatal; esferas de competência; níveis de governo (central; — União — e local; — Estados-membros; Municípios; Territórios e Distrito Federal) ou apenas *central* e *regionais*. Seja qual for a doutrina do Direito Público, a organização dos Estados Federais implica êsses níveis, essa pluralização de autoridade. Cada nível, com seus limites de competência, dentro ou não de um critério e paridade, com seus “peculiares interesses” e seus serviços a executar. Considere-se, apenas, o confronto da União e dos Estados. “As disposições constitucionais que definem os “fins” do Estado” — e elas existem em tôdas as cartas — e a discriminação da competência legislativa da União e dos Estados, poedriam, de certo modo, oferecer um critério para o que o exegeta conseguisse fixar os limites da ação federal e estadual. O exame dos nossos textos constitucionais, todavia, não dá nenhuma indicação utilizável. A vaguidade dos dispositivos das Constituições de 1891, 1934 e 1937, acrescida da falta de originalidade das cartas estaduais — que copiavam, quase sempre, os preceitos constitucionais da União, de caráter geral ou pouco definido, — constitui obstáculo intransponível ao observador desejoso de conhecer o âmbito das competências administrativas, federal e estadual, nos diferentes setores pelos quais se espalha a ação governamental” (3). E mais

adiante: “E’ óbvio, porém, que há um certo número de problemas comuns aos dois níveis de governo, tais como saúde pública, educação, obras públicas, estradas, finanças pessoal, assistência social”.

Assim sendo, se o problema é mais técnico que jurídico, conforme se evidencia, não deixará de ser também político, ou melhor, praticamente político, porque a “competência federal” pode incluir nos seus amplos limites, — favorecida a União pelos seus superiores recursos econômico-financeiros, — muito da “competência local”, mesmo com hipertrofia. Bastaria, apenas, que a orientação política do Governo Federal tenha em vista a execução coordenada de grandes planos nacionais a longo prazo, considerando, praticamente, também como “nacionais”, os “peculiares interesses” das administrações locais... O problema é também da União Americana, conforme observa Osvaldo Trigueiro: “Nos últimos cento e cincoenta anos, as funções de governo, nos Estados Unidos, como por tôda parte, tiveram um alargamento de extraordinária amplitude. Esse fato se produziu com igual intensidade na esfera da União, como na dos Estados, cujas funções e interesses estão longe de ter separações estanques. Há numerosos problemas comuns a ambos os governos, embora sob aspectos diversos, acrescento que é mais ou menos flutuante a linha divisória entre o poder da União e dos Estados” (4).

V — CONCLUSÃO: A REORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO EM FACE DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS

Na reorganização do Município Brasileiro, em que implicará a revogação sistemática do decreto-lei n.º 1.202, e abandono do regime administrativo pelo mesmo instituído, as considerações aqui enunciadas devem servir de subsídio, qualquer que for o espírito da Assembléia Constituinte, porque procedem de um raciocínio apolítico e exclusivamente técnico.

Os legisladores brasileiros, em tôdas as fases de transição da História Constitucional do país, votam-se sempre à elaboração de textos avançados, em evidente contraste com as realidades nacionais, as quais, até hoje, têm permanecido aquém

(3) CLEANTHO DE PAIVA LEITE — DA COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS — 1945 — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — Págs. 24/25.

(4) OSWALDO TRIGUEIRO — O REGIME DOS ESTADOS NA UNIÃO AMERICANA — Companhia Editora Americana — Rio de Janeiro — 1942 — Pág. 72.

dos dispositivos básicos. Por isto é que, em matéria de governo local, há sempre um problema de reajustamento da lei à realidade.

Se o município é um problema de técnica organizatória do Estado, conforme sãbiamente demonstrou ARAUJO CAVALCANTI em sua substancial obra sobre as diretrizes do governo municipal, que essa técnica se manifeste para melhor, sem desprezar, porém, a experiência até agora haurida, nos diversos regimes do federalismo brasileiro (5). Para isto, porém, torna-se imperioso considerar, desde já, o seguinte:

a) a organização municipal deverá figurar, no texto constitucional, como um capítulo especial no título da organização nacional, consubstanciando-se, o mais possível, em seus artigos, os dispositivos esparsos;

b) na parte tributária, se se tiver em vista a continuidade do sistema em que a arrecadação se faz, mais dispendiosa e ineficientemente, através de três aparelhamentos arrecadadores (da União, dos Estados e dos Municípios), ao invés de um único aparelhamento, dentro ou não de um regime de porcentagens, dever-se-á proceder a uma completa revisão das taxas e impostos, com base

(5) ARAUJO CAVALCANTI — NOVAS DIRETRIZES DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL — 2.^a edição revista; Recife, 1938; Rio, 1940.

num quinquênio (1940/1945), para que sejam aos mesmos conferidos os tributos mais apropriados e rendosos, a fim de que, nas rendas totais, obtenham os Municípios pelo menos 26%, necessários à execução de suas funções e serviços;

c) estabelecidos, no texto constitucional da União, os tributos da competência municipal, não incluir dispositivos que obriguem os municípios à aplicação desta ou daquela porcentagem em serviços que a União, com a cooperação dos Estados-membros, poderá realizar mais eficientemente, dentro de planos a longo prazo;

d) nas esferas de governo, a competência legislativa em face dos "peculiares interesses" seria reservada à legislação ordinária;

e) ter-se-á em vista proporcionar aos municípios a administração de serviços que não só os beneficiem como também lhes proporcionem aumento de rendas, através de taxas que constitucionalmente lhes devam competir, dentro de um plano de incremento à municipalização, pelo financiamento a longo prazo;

f) os impostos e taxas da competência estadual serão transferidos aos Municípios, nos Territórios Federais, além dos que competirem, constitucionalmente aos mesmos municípios e sem prejuízo das dotações federais, deferidas até o momento em que os Territórios possam ser erigidos em Estados.