

O problema das atribuições de Governadores e Prefeitos territoriais

OCÉLIO DE MEDEIROS

Técnico de organização

SUMÁRIO: I — A evidência do problema. II — Preliminares que devem ser levadas em conta na fixação das atribuições. III — Deduções resultantes da análise constitucional. IV — Os serviços de peculiar interesse dos territórios e o problema da dualidade legislativa. V — Confronto de textos no que diz respeito a atribuições de chefes e órgãos executivos locais. VI — Conclusão: a reforma constitucional.

I. A EVIDÊNCIA DO PROBLEMA

A ORGANIZAÇÃO dos Territórios Federais veio colocar em evidência uma série de preliminares, tanto de natureza jurídica como administrativa, das quais a referente às atribuições dos Governadores, prepostos da União, e dos Prefeitos, prepostos dos Governadores, possui importância básica.

2. Na realidade, a fixação dessas atribuições está na dependência fundamental da preliminar referente à existência dos Municípios, nos Territórios Federais, pois, caso tais entidades não sejam substituídas por outras de natureza diferente, como por exemplo *circunscrições* ou *departamentos*, não se poderia deixar de levar em conta o confronto de duas realidades completamente distintas: a *administração territorial* e o *governo municipal*, ou melhor, o administrador do *Território* e o chefe do *Executivo Municipal*.

3. Assim sendo, um critério de diferenciação de chefia, a do Território e a do Município, possui valor básico, tendo-se em vista que as atribuições decorreriam, em última análise, dos limites de competência de cada instituto.

4. Argumentando-se dentro do constitucionalismo vigente e em obediência às bitolas dispositivas das leis orgânicas sancionadas à margem da Carta Constitucional, seríamos levados a admitir, à primeira vista, um sistema de paridade das fi-

guras constitutivas da estrutura estatal, embora sob critério teórico, pelo qual seria de certo modo impossível justificar a existência, nos Territórios Federais, de Municípios diferentes, isto é, não iguais aos dos Estados-membros, ou melhor Municípios Territoriais, típicos e com um limite de competência e poder mais ou menos restrito.

5. Alguns Governadores, ao responderem aos questionários que lhes foram enviados pelo D.A.S.P., no sentido de consultá-los sobre as principais preliminares de organização dos Territórios Federais, manifestaram-se partidários da existência dos Municípios, de acordo com um parecer do Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

6. Consideraram, porém, a entidade comunal sob o regime vigente, isto é, sob o sistema do Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 21-5-43, e não sob o sistema constitucional.

7. Resulta, daí, a admissão de consideráveis diferenças, pois, no primeiro caso, os Municípios estão sob o mais estreito controle e de certo modo sob a mais estreita intervenção, em virtude da natureza inconstitucionalmente centralizadora do Estado, enquanto que no segundo os Municípios estariam no pleno exercício de sua competência e autonomia, em face do art. 26 da Carta de 10 de Novembro.

8. Sob o sistema vigente, os Governadores dos Territórios baixarão *decretos*, ao contrário dos Prefeitos, que baixarão *decretos-leis*, dentro do critério de paridade teórica das entidades comunitais.

9. Tais decretos-leis, porém, estarão sob controle dos Governadores, conseguindo-se, desse modo, por um artifício administrativo e político, a plena subordinação do *poder municipal* ao go-

vêrno *territorial*, encarregado de administrar diretamente as áreas que a União transformou em Territórios.

10. Ora, constitucionalizado definitiva e integralmente o país, e não se considerando a necessidade de alterar o sistema de paridade preconizado pelo diploma político, os atos dos chefes executivos municipais não deverão sujeitar-se a controle prévio ou posterior dos administradores territoriais, desde que se manifestarão no exercício, na posse e nos limites da competência constitucional. Daí o problema: nas áreas dos Territórios Federais, diretamente administrados pela União, poderiam comportar-se municípios diferentes, isto é, ao contrário dos Estados-membros, unidades que se administrarão por si mesmas?

11. A meu ver, a solução poderia ser tentada, embora com argumentos hauridos fora dos dispositivos constitucionais, mas dentro das conveniências da organização administrativa, para o que se tornaria necessário sugerir a reforma do Estatuto Político, repleto de controvérsias e claros no que diz respeito aos Territórios Federais, conforme demonstrei em recente livro e no qual me manifestei francamente partidário da não extinção dos Municípios na estrutura de tais entidades (1).

12. Aos que se manifestam favoráveis à extinção sistemática dos Municípios nos Territórios Federais antepõem-se os que rejeitam plenamente essa tese, dentro de dois extremados partidos de opinião que não argumentam também com as inconveniências decorrentes do seguimento irrestrito de qualquer um desses partidos.

13. Coloco-me entre os do segundo grupo, mas apresento, por outro lado, uma proposta de conciliação, desde que, conforme disse, seja admitida, com a reforma constitucional, a possibilidade de um tipo de município diferente, para o que se tornaria necessário, em primeiro lugar, introduzir um dispositivo naquilo em que a Carta Constitucional foi omissa: a estadualização, ou melhor, a transformação, em Estados-membros, dos Territórios Federais, conforme o diploma anterior e os de outros países, desde que tais entidades alcancem certas condições (população; renda; organização econômica; capacidade de auto-administração, enfim) que lhes permitam o governar-se por si mesmas.

(1) *Territórios Federais (Doutrina, Legislação, Jurisprudência)* — Editora Nacional de Direito Ltda., Rio de Janeiro, 1944.

II. PRELIMINARES QUE DEVEM DE SER LEVADAS EM CONTA NA FIXAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES

14. Além de tudo, considerando-se que a definição de atribuições não deveria possuir caráter transitório, dentro da necessidade da elaboração de uma lei orgânica capaz de merecer plena aprovação da parte do futuro Conselho Federal, não se poderia deixar de levar em conta a situação dos Territórios Federais em dois momentos da vida do país: o de agora, em que os Estados-membros, regidos por uma lei orgânica feita à margem do diploma político, como se fôra uma Constituição uniforme para cada uma das unidades federais, apresentam alguns pontos de contato com os Territórios; e os da constitucionalização plena e definitiva em que as entidades constitutivas do Estado Federal Brasileiro (art. 3.º da Carta Constitucional) poderão ser grupados em categorias (Estados-membros, Municípios, Territórios Federais, Distrito Federal), sob um critério doutrinário, jurídico, político e administrativo de diferenciação.

15. Na parte da "organização nacional", dentro das bases do federalismo adotado, bases essas compatíveis com a admissão da existência de uma união primária de Estados, conforme a doutrina seguida pelo legislador, verifica-se um processo de devolução vertical de competências, de modo que as entidades, no que diz respeito às órbitas de poder, ficaram num plano de igualdade, nos seus respectivos grupos (paridade dos Estados-membros; paridade dos Municípios; unidade do Distrito Federal; paridade dos Territórios Federais, por onde se deduzirá a possibilidade e a conveniência de uma lei especial uniforme para todos estes).

16. Na discriminação de poderes, de acordo com as órbitas de competência, o diploma vigente não poderia ter adotado um critério exaustivo, resultando, daí, nos claros constitucionais, a possibilidade de se admitirem poderes não previstos. Muito concorre, para isto, a falta de definição dos chamados "peculiares interesses", cuja delimitação, dentro das esferas de ação dos Estados-membros, dos Municípios, dos Territórios Federais e do Distrito Federal constitui tarefa tanto de Direito Constitucional como de Organização, na parte de análise aplicada ao estudo das áreas.

17. Mas, se foi clara e taxativamente definida a competência da União (arts. 15, 16, 20); a dos

Estados-membros (arts. 21, 23 e, parcialmente, 25); e, também, a dos Municípios (arts. 25, em parte, 26, 28, 29); se houve disposição mais ampla quanto à competência do Distrito Federal, cujas fontes de receita serão as mesmas que a dos Estados e Municípios (art. 30, fundamentalmente), a dos Territórios Federais, apesar de o diploma em aprêço ter dado às entidades dêsse tipo a importância que não tiveram nas constituições anteriores, ficou na dependência de lei especial (art. 31), como matéria a regular. Os preceitos vedativos constituem assunto à parte.

18. Dêsse modo, como resultado de análise do texto e diante das expectativas da promulgação da Lei Básica, torna-se possível colocar em evidência, desde já, as seguintes referências:

- a) os Territórios Federais se distinguem fundamentalmente dos Estados-membros no fato de serem aqueles *diretamente administrados pela União* (arts. 4.º, 6.º, 31) enquanto que êstes serão *governados e administrados por si mesmos*, dentro da órbita de competência que lhes foi fixada, constituindo-se, assim, como os Municípios (art. 26, fundamentalmente), em unidades autônomas, com peculiar interesse e direito próprios (arts. 8.º e 21, fundamentalmente);
- b) os Territórios Federais se distinguem, também, do Distrito Federal, apesar da natureza similar (*federal*) das duas entidades, principalmente na qualidade do preposto (o dos Territórios Federais com o título de *Governador* e o do Distrito Federal com o título de *Prefeito*); na parte tributária (os impostos que a Carta Constitucional atribui aos Estados, nos Territórios criados por desmembramento, passarão à União, conforme o art. 20, letra *f*, emendado pela Lei Constitucional n.º 4, enquanto que as fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas dos Estados e Municípios, isto é, completamente ao contrário dos Territórios Federais, sob regime de dotações). Assemelham-se, nos termos do art. 53 (do Conselho Federal), no fato de o Conselho legislador no que se referir aos “peculiares interesses dos mesmos”. Porém, a ação administrativa do Conselho diferirá, considerando-se que o Conselho se localizará no Distrito Federal, isto é, na Capital da República, que o mesmo será ouvido (“com a

aprovação”) na nomeação do Prefeito, e, finalmente, que terá funções deliberativas (referentes exclusivamente à demissão *ad nutum*?...);

- c) pode-se deduzir em face dos dispositivos do diploma vigente, que os Territórios não disporão de competência tributária, a contrário dos Estados-membros, dos Municípios (cuja criação será objeto de lei) e do Distrito Federal (arts. 23, 24, 26, 28, 30);
- d) ao Conselho Federal, onde os Territórios Federais e o Distrito Federal não possuem representação *taxativamente* especificada nem tão pouco delegados informantes, com ou sem direito de voto no que diz respeito aos seus “peculiares interesses”, caberá legislar para tais entidades, ao contrário dos Estados-membros e dos Municípios (arts. 8, 21 e 26);
- e) em síntese, os Territórios Federais, considerados como entidades de Direito Público Interno, constituem áreas especiais do *território federal* (art. 4.º), em que a norma constitucional vigente reconheceu a existência de “peculiares interesses”, a serem diretamente administradas pelo Governo Federal, que para os mesmos legislará, através do Conselho Federal. O fato de se atribuir ao Conselho a função de legislar para os Territórios Federais, do mesmo modo que para o Distrito Federal, no que diz respeito aos seus peculiares interesses, implica o reconhecimento da incapacidade de possuírem tais entidades órgãos legislativos próprios. Por outro lado, desde que serão *diretamente administrados* pela União, tal função, a rigor, não deveria ser feita exclusivamente através de um preposto (cujo título mais adequado seria o de *Administrador*, ao invés de *Governador*) mas também de pessoal permanente de um quadro especial da União (2). Assim sen-

(2) A êsse respeito, o Sr. José Barreiros, técnico de pessoal, pronunciou recentemente uma substancial palestra, na qual concluiu pela necessidade da existência de um sistema estatutário especial para os Territórios Federais. Êsse ponto de vista foi também vigorosamente esposado por um dos debatedores, o Sr. Osvaldo de Magalhães, ex-Diretor do D.S.P. da Bahia, membro da C.E. do M.F. e técnico de pessoal integrante da Comissão do D.A.S.P. que foi ao Território Federal de Ponta Porã. O problema de pessoal dos Territórios Federais começa a despertar, da parte da União, o maior interesse, conforme se evidencia através da recente publicação do Decreto-lei n.º 7.307, de

do, o Governo Territorial, ou melhor, a Administração Territorial, não constitui auto-governo. Sua organização promana de cima para baixo, isto é do Governo Federal, no qual se integra, não havendo, assim, do ponto de vista jurídico-administrativo, um fenômeno de *descentralização*, como não há com relação a uma unidade do Exército, por exemplo, que opera em região afastada do território nacional. Pelo contrário, o chamado *Governo Territorial* nada mais é que uma *organização administrativa* do próprio Governo Federal. Qual seria, portanto, a sua competência? Quais seriam as suas funções? Se o Governador do Território (a quem se delegam tanto funções de *administração* como de *governo*, podendo portanto baixar atos das duas espécies) não é um *chefe executivo*, no sentido rigoroso do termo, mas um *preposto* da União, quais seriam as suas atribuições adequadas? A resposta só poderia ser dada, de modo racional, não apenas pelo processo de *delegação* ou, melhor dizendo, de *transferência de competência*, sob critério empiricamente arbitrário, mas sim mediante uma rigorosa análise dos serviços tipicamente territoriais. E aí se esbarraria, fatalmente, com uma das tarefas mais árduas de Direito Constitucional, qual seja o da distinção e delimitação, em ordens de competência, dos “peculiares interesses” dos Es-

tados-membros, dos Municípios, dos Territórios Federais e do Distrito Federal.

19. Embora havendo, nos Territórios Federais, apenas duas órbitas de competência, se se levar em conta a conveniência da existência municipal, não se poderia deixar de considerar a realidade de três categorias de serviços: *federais*; *territoriais*; *municipais*. O *Governo Territorial*, por exemplo, manterá uma *Guarda Civil Territorial*. Não terá competência de manter uma unidade do Exército (seja uma Companhia ou Batalhão de Fronteiras), nem tão pouco poderá possuir, integradas na própria *organização administrativa do Território*, uma Alfândega e uma Capitania dos Portos, por exemplo. Já as Prefeituras, no que diz respeito à organização de “serviços de seu peculiar interesse”, chamariam a si a competência de baixar *Códigos de Posturas*, *Código de Edificações* ou de *Higiene das Cidades*, embora sujeito o ato a controle central. A conclusão das exemplificações é lógica: somente certos serviços poderão ser conferidos ao *Governo Territorial*.

III. DEDUÇÕES RESULTANTES DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL. AS FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS NÃO SÃO MILITARES

20. Essa análise, baseada no texto constitucional, permitirá, certamente, uma série de importantes deduções referentes à natureza das chefias, seus graus de autoridade e limites de competência constitucional.

21. Tais deduções, por isto mesmo, não podem deixar de ser levadas em conta, porque, realmente, o trabalho de fixação de atribuições de qualquer elemento deve fazer-se preceder — desde que não se queira adotar critérios arbitrários, incompatíveis com a noção racional de administração pública — das seguintes pesquisas:

- a) a natureza jurídica do órgão, sua posição na estrutura estatal e suas finalidades;
- b) o volume e a natureza dos serviços;
- c) a origem, a natureza e o grau de autoridade.

22. O presente problema se refere à fixação de atribuições de autoridades que, conforme o diploma político vigente, possuem um poder de organização que decorre, fundamentalmente, da competência constitucional.

23. Desde que se trata de *Governador e Prefeito*, dois prepostos do governo, *central* e *local*, diretamente nomeados e demissíveis *ad nutum*,

8 de fevereiro de 1945 (*Reorganiza o quadro único do funcionalismo civil do Território do Acre*). Antes, a administração do pessoal estava completamente na dependência do Governo Territorial, que, mediante decreto, organizava os quadros, fixava vencimentos e até estabelecia o sistema estatutário, conforme as normas federais. Sérias críticas poderão ser feitas a esse decreto-lei. Há, por exemplo, nos cargos isolados de provimento em comissão, o de representante no Rio de Janeiro (padrão N), que não deveria existir, porquanto vem oficializar uma praxe contra a qual todos os que se têm seriamente dedicado ao problema da administração territorial no Brasil se insurgem: as “delegacias”, com representantes, funcionários extranumerários e em comissão, além dos agentes de compras, de vez que o representante, que poderá desaparecer caso os Territórios venham a possuir deputados federais ou delegados informantes, são também intermediários entre as companhias abastecedoras e o Governo Territorial (equipamentos; tratores; máquinas; utensílios; materiais permanentes e de consumo). Se se tem em vista criar, no Rio de Janeiro, um menos dispendioso e mais eficiente sistema de coordenação e assistência aos Territórios, com um serviço capaz de substituir todos os representantes e servir melhor a todos os Territórios, por que criar o referido cargo? Por que, também não publicar, num só decreto-lei, os quadros de todos os Territórios Federais, de vez que as condições pouco variam?

torna-se imperioso considerar, em primeiro plano, a natureza dos institutos (*o Território Federal, o Município, a Prefeitura* ou qualquer entidade com outra designação) que lhes cabe administrar.

24. A análise do texto constitucional, conforme foi acima estabelecida, paralelamente às doutrinas do Direito Público Interno e às razões de ordem técnica capazes de permitir um critério de diferenciação das entidades, permitem considerar desde já o seguinte :

- a) o *Governo Territorial*, um dos elementos da entidade Território Federal, não é *autônomo*, ao contrário dos governos estadual e municipal, que possuirão órgãos legislativos próprios ;
- b) o *Governo Territorial* também não é *autárquico*, e isto se evidencia no critério fundamental de distinção dos dois institutos : o *Território Federal*, conforme o texto constitucional, constitui administração direta da União, com leis ditadas pelo Conselho Federal ; enquanto que a *autarquia* constitui administração indireta do Estado, por delegação ;
- c) se se evidencia um processo de descentralização do *Município* e da *Autarquia*, conforme os tipos, não se poderá admitir, rigorosamente, a *descentralização* do governo territorial, visto que o Território, pelo fato de ser *diretamente administrado*, deve estar submetido a uma *administração centralizada* ;
- d) mas, a União, na lei especial que competirá ao Governo Federal baixar para os Territórios Federais, *delegará*, como acontece com as leis orgânicas vigentes, e *transferirá* certo grau de *competência* ao seu preposto, o Governador, levada possivelmente pelos imperativos da *descentralização de fato*, entre os quais se destacam, por exemplo, o *volume de serviços* e a *localização geográfica* ;
- e) e desde que permaneçam os Municípios na base física dos Territórios Federais, isto é, entidades com poder de governo próprio, executivo e legislativo, dentro da competência constitucional, teremos assim este aparente contraste : *uma entidade direta-*

mente administrada pela União e em cuja base física se situariam *entidades, integrantes daquela, capazes de se administrarem por si mesmas* (3).

25. Apesar de os Territórios Federais se localizarem em regiões de fronteira e de terem sido criados "no interesse da defesa nacional", é preciso ter em vista, por outro lado, que as funções do cargo de *Governador* são civis, porque civil é a unidade administrativa à frente da qual se coloca o preposto da União.

26. Se, presentemente, os Governadores dos Territórios Federais são todos militares, deve-se isto à orientação política interna e não à natureza das funções do cargo, que não são iguais às de um comandante de região militar, por exemplo, embora este possua também funções eminentemente administrativas, além das propriamente militares.

27. Este aspecto do problema, como se vê, não pode também deixar de ser levado em conta na fixação de atribuições aos prepostos da União e do Governador, nos Territórios Federais, além da natureza dos serviços que lhes compete planejar e executar.

IV. OS SERVIÇOS DE PECULIAR INTERESSE DOS TERRITÓRIOS E O PROBLEMA DA DUALIDADE LEGISLATIVA

28. É preciso considerar, porém, que o vulto e natureza dos serviços que convencionaremos chamar de *territoriais*, nas áreas desmembradas e agora sob "administração direta da União", não poderão ser diferentes, com algumas exceções, dos que eram antes mantidos pelos Estados-membros, nos diversos setores da organização administrativa (administração geral; segurança pública; saúde e saneamento; educação e cultura; engenharia e obras; organização e fomento da produção, etc.).

29. Ora, para desempenhar-se dessas funções de administração e governo, o preposto da União deverá ter também a *competência* de baixar certos atos, tanto de administração como de governo, atos esses que não poderão deixar de possuir natureza e formas próprias, sem prejuízo do controle central e da função legislativa do Conselho Federal.

(3) Nas primeiras reuniões da comissão encarregada do estudo das preliminares referentes à administração dos Territórios, o técnico de organização, Nancy Guimarães de Carvalho defendeu igual ponto de vista.

30. Nesse sentido, a União poderia atribuir ou delegar a seus prepostos a competência de baixar decretos, no que se referir, de certo modo, “aos peculiares interesses dos Territórios Federais”, para o que devem ser levados em conta, entre os imperativos de uma *descentralização de fato*, o volume e a natureza dos serviços; a diversidade e a localização geográficas das entidades, apesar da existência dos novos elementos de civilização que muito influíram na compreensão e reforma de sentido da doutrina clássica de centralização e descentralização, concentração e desconcentração. Porém, como conciliar essa atribuição, isto é, essa competência delegada, com as funções legislativas do Conselho Federal?

31. Elaborar a Lei Orgânica para os Territórios Federais, admitindo-se o critério de paridade dos mesmos, e legislar no que disser respeito aos seus *peculiares interesses*, são tarefas diferentes, ou melhor, exigem técnicas diferenciadas de elaboração e critério legislativo.

32. Convenha-se, por isto mesmo, — apesar dos rígidos critérios com que se caracterizariam os Territórios Federais como entidades “diretamente administradas”, — em que os prepostos da União, com funções de administração e governo em áreas extensas e com complexidade de problemas de nível e natureza estatais, não devem ser apenas pagadores de funcionalismo, supervisores de serviços meramente administrativos ou simples executores de dispositivos estatutários, a debaterem-se nos estreitos limites de atribuições arbitrariamente fixadas e incompatíveis com as imperiosidades locais, completamente peados por uma lei orgânica de dispositivos gerais ou na dependência da ação legislativa do Conselho Federal.

33. Consideradas tais conveniências, que o organizador não deverá desprezar, a despeito dos rígidos dispositivos do Direito Objetivo, admita-se que os Governadores representam extensões do poder central, com autoridade e capacidade que pouco se diferenciam, nas áreas sob sua jurisdição, das dos atuais Interventores Federais.

34. Essa capacidade e autoridade pouco ou nada se alterarão, com a vigência plena da norma constitucional, ao contrário do que ocorrerá com os Estados-membros, os quais se servirão de órgãos legislativos próprios.

35. E como se manifestarão essa autoridade e essa capacidade, ou melhor, essa competência de fato dos Governadores dos Territórios? No sim-

ples cumprimento de estreitas atribuições definidas na Lei Orgânica? A resposta parece lógica: na sanção de *atos de administração e governo*.

36. Dir-se-á, na definição de atribuições, como acontece presentemente (Decreto-lei n.º 5.839, de 21-9-43, art. 4.º): — compete ao Governador: “expedir decretos, regulamentos, baixar instruções e demais atos necessários à administração do Território” (ver incisos I e VII). Houve, dêsse modo, especificações. Mas essas especificações, sua *natureza e formas*, decorrerão da análise de tais atos.

37. Seja exemplificado, entre êsses atos, a outorga de uma concessão para exploração de serviços, *ato administrativo* que poderá sujeitar-se a controle central ou autorização prévia.

38. Assim sendo, a realidade impõe que se reconheça estar implícita nas atribuições do Governador do Território, na sua qualidade de preposto da União, uma função: a função co-legislativa.

39. O problema, como se vê, conduzirá à discussão sobre se o preposto da União poderia ter ou não a competência de baixar também decretos-leis, para o que se tornaria necessário, de início, a admissão de um critério de diferenciação de *forma e natureza* dos atos.

40. Se se atribuir aos Governadores a competência de baixar *decretos*, não se lhes pode negar a função co-legisladora que de fato possuem.

41. Seja levado em conta, por outro lado, que os *decretos-leis* são substancialmente *atos legislativos* e formalmente *atos administrativos*, possuindo geralmente seus fundamentos de Direito nos chamados *estados de necessidade* e encontrando plausíveis justificações na imperiosidade, em casos excepcionais, de uma antecipação, por parte da autoridade constituída, à sanção legislativa. É certo que possuem caráter de leis. Mas sua *vigência definitiva* se subordina à aprovação ou ratificação do órgão legislativo competente (4).

(4) Governadores de Territórios (ao que parece, dos de Iguaçu e Guaporé) chegaram a baixar decretos-leis, como resultado de uma interpretação pessoal da lei orgânica. No sentido de sanar essa atividade legislativa, que já se estava manifestando sem freios de qualquer espécie, o Sr. Ministro da Justiça, por sugestão do Sr. Presidente do D.A.S.P., enviou uma circular aos Srs. Governadores, na qual se especificava a matéria sobre a qual poderiam baixar decretos. O fato mereceu estudos de alguns técnicos, sendo que o Sr. José Maria dos Santos Cavalcanti, que colaborou na elaboração do plano de organização administrativa e do plano quinquenal do Território Federal do Rio Branco, encontrou justificativas para aqueles atos, argumentando com a criação, por decreto-lei,

V. CONFRONTO DE TEXTOS NO QUE DIZ RESPEITO
A ATRIBUIÇÕES DE CHEFES E ÓRGÃOS EXECUTIVOS
LOCAIS

42. As atribuições que se têm fixado a *Governadores, Interventores e Prefeitos*, em nosso país, sempre obedeceram a critérios mais ou menos arbitrários e repetição de textos, conforme revela o confronto dos diversos dispositivos orgânicos do nosso Direito Objetivo.

43. Vejam-se, por exemplo, os seguintes dispositivos, mais adequados ao confronto :

- 1) DECRETO N.º 7, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1889
(*Dissolve e extingue as assembléias provinciais e fixa provisoriamente as atribuições dos Governadores dos Estados*)

.....
"Art. 2.º Até a definitiva constituição dos Estados Unidos do Brasil, aos governadores dos mesmos Estados competem as seguintes atribuições :

§ 1.º Estabelecer a divisão civil, judicial e eclesiástica do respectivo Estado e ordenar a mudança de sua capital para o lugar que mais convier.

§ 2.º Providenciar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la em todos os seus graus.

§ 3.º Determinar os casos e regular a forma da desapropriação da propriedade particular por utilidade pública do Estado, nos Estados em que a matéria já não esteja regulada por lei.

§ 4.º Fixar a despesa pública do Estado e criar e arrecadar os impostos para ela necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais dos Estados Unidos do Brasil.

§ 5.º Fiscalizar o emprêgo das rendas públicas do Estado e a conta de sua despesa.

§ 6.º Criar empregos, provê-los de pessoal idôneo e marcar-lhes os vencimentos.

§ 7.º Decretar obras públicas e prover sobre estradas e navegação no interior do Estado; sobre a construção de casas de prisão, trabalho, correção e regime delas; sobre casas de socorros públicos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

§ 8.º Criar a força policial indispensável e necessária e providenciar sobre seu alistamento, organização e disciplina, de acôrdo com o Governo Federal.

de uma empresa autárquica de navegação do Guaporé. Com efeito, se o Governador desse Território fôsse esperar pela ação do Governo Federal, que, à falta do Conselho, seria competente para legislar no caso, até hoje essa empresa não teria sido organizada, com sérios prejuízos para a vida do Território e também com perda de oportunidade de transportes, de vez que estes, na região amazônica, se condicionam ao período de enchente dos rios, em algumas regiões.

§ 9.º Nomear, suspender e demitir os empregados públicas dos respectivos Estados, à exceção dos magistrados perpétuos, que poderão ser suspensos para serem devidamente responsabilizados e punidos, com recurso necessário para o Governo.

§ 10. Contrair empréstimos e regular o pagamento dos respectivos juros e amortização, dependente da aprovação do Governo Federal.

§ 11. Regular a administração dos bens do Estado e autorizar a venda dos que não convier conservar, mas sendo esta feita em hasta pública.

§ 12. Promover a organização da estatística do Estado, a catequese e civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias.

§ 13. Representar ao Poder Federal contra as leis, resoluções e atos dos outros Estados da União, que ofenderem os direitos do respectivo Estado."

- 2) DECRETO N.º 50-A DE 7 DE DEZEMBRO DE 1889
(*Dissolve a Ilma. Câmara Municipal e cria um Conselho de Intendência Municipal*).

.....
"Art. 2.º Até definitiva constituição dos Estados Unidos do Brasil, ou antes, se assim convier, o poder municipal desta Capital será exercido por um Conselho de Intendência Municipal, composto de sete membros, sob a presidência de um deles, de nomeação do Governo Provisório, ao qual compete as seguintes atribuições :

§ 1.º Rever a divisão civil do município e seu termo, fixar os limites de cada uma paróquia, criar novas e repartí-las em distritos, conforme o número de seus habitantes.

§ 2.º Fixar a receita e despesa pública do município.

§ 3.º Ordenar a despesa e arrecadar as rendas.

§ 4.º Reformar as estações ou secções do serviço municipal, como sejam de escrituração e contabilidade, de arrecadação de rendas, matadouro e agências anexas, criando empregos, conservando os atuais empregados, ou provendo-os de novos, reduzindo os ordenados e marcando os vencimentos.

§ 5.º Ordenar e fazer executar tôdas as obras municipais e prover sobre tudo quanto diz respeito à polícia administrativa e economia do município e seu termo, assim como sobre a tranqüillidade, segurança, comodidade e saúde de todos os seus habitantes.

§ 6.º Rever, alterar, substituir, revogar os atuais editais e posturas municipais, criando novos, se assim o exigir o bem público do município, nos quais poderão cominar penas até oito dias de prisão e 30\$ de multa, que serão agravadas nas reincidências até 30 dias de prisão e 60\$ de multa."

- 3) DECRETO N.º 218, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1890
(*Declara quais os atos de Conselho de Intendência Municipal da Capital Federal dependentes de au-*

torização ou aprovação do Governo, e regula os recursos das deliberações daquela corporação)

.....
 “Art. 1.º Não pode a Intendência Municipal, sem prévia autorização do Governo :

§ 1.º. Celebrar contratos para serviços não previstos no orçamento municipal, ou que acarretam despesa superior às respectivas consignações.

§ 2.º. Contrair empréstimos.

Art. 2.º. Depende de aprovação do Governo o estabelecimento de novas posturas, a revogação ou alteração das existentes.”

4) — DECRETO N.º 5.188, DE 7 DE ABRIL DE 1904

(Organiza o Território do Acre)

.....
 “Art. 4.º. Aos prefeitos, em seus respectivos departamentos, compete :

1º Dirigir, fiscalizar, promover e defender todos os interesses do território, de acordo com o Governo Federal, provendo a todos os assuntos da administração ;

2º nomear, remover, licenciar e demitir os funcionários, quando os cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ;

3º organizar a força pública, distribuí-la, mobilizá-la e dispor dela, conforme as exigências da manutenção da ordem, segurança e integridade do departamento ;

4º. fazer o recenseamento geral da população ;

5º. estabelecer a divisão administrativa, civil e judicial do departamento ;

6º. conservar e desenvolver as estradas e outros meios de viação interna ;

7º. fiscalizar a arrecadação dos impostos e as rendas ;

8º. conceder e solicitar a extradição de criminosos, segundo a lei federal ;

9º. representar o departamento nas suas relações oficiais com a União e os Estados ;

10º. licenciar, nos termos da legislação vigente, os empregados de nomeação do Governo Federal ;

11º. expedir instruções para fiel execução das leis, regulamentos e ordens do Governo da União ;

12º. apresentar ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores relatório semestral de sua administração ;

13º. exercer as funções de chefe de polícia, de segurança e de milícia ;

14º. fazer, em geral, tudo quanto estiver ao seu alcance, nos limites da Constituição e das leis federais, para a segurança, prosperidade e progresso do departamento, subordinando sempre a sua ação ao Governo Federal.

§ 1.º. Os prefeitos se comunicarão entre si e com o Governo Federal e este com aqueles, por intermédio de um delegado, que residirá na cidade de Ma-

náus ou em outro lugar mais conveniente, previamente designado pelo Presidente da República.

§ 2.º. Esse delegado será nomeado pelo Governo da União; e, enquanto não for feita essa nomeação, exercerá as respectivas funções o comandante do primeiro distrito militar, a cuja jurisdição ficará sujeito todo o território do Acre.

§ 3.º. As comunicações entre o delegado e o Governo transitarão pela Secretaria de Estado a que deva ser afeto o assunto de que se trata.”

5) DECRETO N.º 6.901, DE 26 DE MARÇO DE 1901

(Reorganiza o Território do Acre).

.....
 “Art. 6.º. Ao prefeito no seu Departamento compete :

1º fiscalizar, precaver e defender os interesses do Território, de acordo com o Governo Federal, provendo a todos os assuntos da administração, dentro dos limites da sua competência ;

2º. nomear, remover, suspender e demitir os funcionários ou autoridades, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ;

3º. prover interinamente os cargos de nomeação do Governo, exceto os lugares de magistratura e funcionários dela dependentes ;

4º. organizar a força pública local, distribuí-la e mobilizá-la, conforme as exigências da manutenção da ordem, segurança e integridade do Território ;

5º. conceder e solicitar a extradição de criminosos, nos termos da lei federal ;

6º. representar o Departamento nas suas relações oficiais com a União e os Estados ;

7º. licenciar até três meses, nos termos do presente regulamento, funcionários administrativos de nomeação do Governo Federal, fazendo as necessárias participações ao mesmo Governo ;

8º. expedir instruções para fiel execução das leis, regulamentos e ordens do Governo da União ;

9º. estabelecer a divisão administrativa civil e judicial do Departamento, subdividindo os termos nos distritos de paz que forem necessários ;

10º. mandar abrir, conservar e desenvolver as estradas e outros meios de viação interna ;

11º. promover o recenseamento geral da população do Território ;

12º. prestar às respectivas autoridades judiciárias as informações que lhe forem solicitadas e bem assim o necessário auxílio, quando este lhe for requisitado para a pronta e fiel execução de suas ordens e sentenças ;

13º. exercer as funções de chefe de polícia, da segurança pública e da milícia ;

14º. fazer, em geral, tudo quanto estiver ao seu alcance, nos limites da Constituição e das leis federais, para segurança, progresso e prosperidade do

Departamento, subordinando, porém, sempre a sua ação ao Governo Federal, a quem consultará, mesmo previamente, quando lhe parecer conveniente.

§ 1.º. O Prefeito é obrigado a apresentar ao Ministro da Justiça um relatório semestral da sua administração.

§ 2.º. Os Prefeitos se comunicarão diretamente entre si e com o Governo Federal, transmitindo a este a sua correspondência pela Secretaria do Estado a que estiver afeto o assunto de que se tratar."

6) LEI N.º 366 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1936

(Dispõe sobre a organização administrativa do Território do Acre)

"Art. 5.º Ao Governador compete :

- I — nomear e demitir o Secretário Geral e o Chefe de Polícia;
- II — nomear, licenciar, remover, suspender e demitir os funcionários ou autoridades, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ou Municipal;
- III — prover, interinamente, os cargos de nomeação do Governo Federal, exceto os de magistrado e dos funcionários desta dependentes e contratar os que se tornarem necessários, nos termos da lei que criarem serviços ou determinarem obras;
- IV — licenciar, até trinta dias, os funcionários administrativos de nomeação do Governo Federal, fazendo as necessárias comunicações;
- V — abrir, conservar e desenvolver as estradas, e outros meios de viação interna, com o concurso dos municípios;
- VI — organizar e custear os diversos serviços e repartições territoriais, dentro dos créditos consignados no respectivo orçamento;
- VII — organizar a polícia civil e bem assim a militar, distribuindo-a e mobilizando-a, conforme as exigências da manutenção da ordem, segurança e integridade do Território;
- VIII — prestar às autoridades judiciárias as informações que lhes forem solicitadas, bem assim o necessário auxílio, quando requisitado, para fiel e pronta execução de suas ordens e sentenças;
- IX — conceder e solicitar a extradição de criminosos;
- X — indicar ao Governo Federal os nomes de pessoas em condições de formar o Conselho Territorial ou de preencher as vagas que se verificarem;
- XI — solicitar ao Conselho Territorial pareceres sobre assuntos relativos à administração e submeter ao seu estudo :

- a) a organização de serviços públicos;
- b) os planos de obras e instituições do interesse territorial ou municipal;
- c) a proposta orçamentária.

XII — encaminhar ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, até 31 de janeiro, a proposta, tanto quanto possível discriminada de orçamento do Território para o exercício seguinte, acompanhado de um memorial explicativo de todas as suas verbas. A proposta consignará as verbas destinadas à administração geral e às locais e será instruída com o parecer e seus anexos do Conselho Territorial;

XIII — expedir instruções para fiel execução das leis, regulamentos e ordens do Governo Federal;

XIV — representar o Território nas suas relações oficiais com a União, os Estados e o Distrito Federal;

XV — fazer, em geral, tudo quanto estiver ao seu alcance, nos limites da Constituição e das leis, para segurança, progresso e prosperidade do Território, subordinando, sempre, a sua ação ao Governo Federal, a quem consultará previamente, quando lhe parecer necessário;

XVI — apresentar, anualmente, ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores relatório circunstanciado da sua administração;

XVII — executar o orçamento federal, na parte atinente ao Território, e Municípios, aplicando e fiscalizando, conforme as circunstâncias, diretamente ou pelos funcionários que designar, a aplicação das verbas especialmente destinadas a obras e serviços realizados ou custeados pela União.

§ 1.º. O Governador se comunicará, diretamente, com o Ministro da Justiça e Negócios Interiores sobre todos os assuntos referentes ao Território, em geral, e com os outros Ministros sobre os atinentes a cada Ministério.

§ 2.º. Sem prejuízo das atribuições peculiares aos Municípios, compete ao Governador, ademais :

- a) favorecer e animar o desenvolvimento do ensino, mantendo e criando escolas e sugerindo sistemas educativos apropriados ao Território, para o que deve promover os etc.
- b) incrementar a agricultura, o comércio e a indústria em todos os seus aspectos, por todos os meios ao seu alcance, propugnando por todas as medidas adequadas, dependentes do Governo Federal.

Art. 41. Compete aos Prefeitos a suprema direção dos negócios municipais na execução das posturas e

regulamentos expedidos ou aprovados pela Câmara Municipal, especialmente :

- a) sancionar e promulgar as posturas ;
- b) expedir decretos, regulamentos e instruções para a fiel execução das posturas ;
- c) dirigir, superintender e fiscalizar os serviços públicos municipais ;
- d) fazer arrecadar as rendas municipais de acordo com o aprovado pela Câmara Municipal ;
- e) ordenar as despesas votadas pela Câmara Municipal e autorizar o respectivo pagamento pelos cofres municipais, sendo que as ordens de pagamento deverão sempre conter a indicação do artigo e parágrafo do orçamento por onde tenham de correr, e nenhuma despesa poderá ser efetuada sem os documentos que comprovem ;
- f) apresentar e ler, na sessão de instalação da Câmara Municipal, em 3 de maio, uma mensagem, informando-a de todos os atos de sua gestão no exercício anual imediatamente anterior e dela prestando-lhe contas circunstanciadas ;
- g) formular a proposta de orçamento, que apresentará à Câmara Municipal, ao reinstalar-se, na sessão de 12 de outubro, e fornecer-lhe todos os dados, pedidos por ela ou pelas suas comissões regimentais, para a elaboração orçamentária ;
- h) nomear, suspender e demitir os funcionários do Municípios, excetuados os da Secretaria da Câmara Municipal, observadas as formalidades e respeitadas as garantias constitucionais e legais ;
- i) determinar a realização de obras de reconhecimento da necessidade desde que para tal haja crédito no orçamento.
- j) regular a abertura e denominação de ruas, praças, estradas e caminhos, assim como o livre trânsito, o alinhamento e embelezamento, a irrigação, os esgotos pluviais, o calçamento e a iluminação ;
- l) propor a desapropriação e aquisição de imóveis necessários à abertura, retificação e alargamento de ruas e praças ;
- m) vender, se devidamente autorizados, os terrenos ou prédios adquiridos ou desapropriados que não sejam aproveitados para logradouro público nas avenidas, praças ou ruas, em hasta pública, anunciada pela imprensa e por editais afixados nos lugares de costume, por espaço de tempo nunca inferior a quinze dias ;
- n) organizar, dirigir e fiscalizar a escrituração, arrecadação e guarda da receita, assim como os serviços necessários à execução e fiscalização das obras ;
- o) manter um serviço de estatística municipal em todos os seus ramos ;
- p) a iniciativa dos projetos de despesas e de receita e, enfim, todas as financeiras ou administrativas, aumento ou diminuição de vencimentos, criação ou supressão de empregos ou cargos ;
- q) publicar, diariamente, a relação dos pagamentos efetuados no dia anterior e, mensalmente, o balancete da receita e da despesa, enviando cópias autênti-

cas e assinadas ao Governador e aos Presidentes da Câmara Municipal, e do Conselho Territorial ;

- r) realizar as operações de crédito autorizadas, assinando títulos, apólices, documentos ou escrituras, públicas ou particulares ;
- s) representar o Município em Juízo, por intermédio do Procurador da Fazenda Municipal, nas ações em que ele seja autor, réu ou de qualquer forma interessado ;
- t) manter relações com a União, os Estados, o Distrito Federal, podendo celebrar ajustes, convenções e tratados, sem caráter político, "ad referendum" da Câmara Municipal ;
- u) prestar, oralmente ou por escrito, todas as informações que a Câmara Municipal solicitar ;
- v) resolver sobre a proposição, desistência e abandono das ações que interessarem ao Município, bem assim sobre acordos ou transações, nos termos das leis processuais, sempre "ad referendum" da Câmara Municipal ;
- x) praticar todos os atos, diligências ou providências para as salvaguardas dos interesses e defesa dos bens municipais ;

§ 1.º. Nenhuma despesa ordenarão os Prefeitos sem que seja a verba para ela consignada no orçamento.

§ 2.º. Quando o Prefeito julgar os projetos, submetidos à sua sanção, no todo ou em parte, infringentes da Constituição ou das leis ou contrários ao interesse público, poderá vetá-los, total ou parcialmente, dentro dos dez dias úteis, a contar do em que lhe tenham sido oficialmente enviados pelo Presidente da Câmara Municipal, devolvendo-lhe neste prazo, com as razões do veto, o projeto ou a parte vetada. Se não estiver a Câmara Municipal funcionando, será imediatamente convocada, pelo seu Presidente, para conhecer do veto. Mantido o projeto ou a parte vetada pelos votos de dois terços na totalidade dos Vereadores, será promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal ;

§ 3.º. O silêncio do Prefeito no decênio importa a sanção do projeto, que será promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, se o Prefeito não o promulgar nas quarenta e oito horas seguintes, bem assim a parte que não tiver sido vetada."

7) DECRETO-LEI N.º 5.718, DE 3 DE AGOSTO DE 1943

(Dispõe sobre a administração do Território de Fernando de Noronha).

.....
"Art. 4.º. Ao Governador compete :

- I — praticar todos os atos necessários à administração e representação do Território e à guarda da Constituição e das leis.
- II — cumprir e fazer cumprir as leis, os atos e decisões do Governo da União, expedindo para esse fim regulamentos e instruções ;
- III — organizar serviços públicos territoriais, dentro dos créditos consignados em orçamento ;

- IV — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos relativos à administração do Território;
- tro dos créditos consignados em orçamento;
- para o Território e encaminhá-la, até 31 de março, ao Ministro da Guerra;
- VI — apresentar ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Guerra, um relatório anual da sua gestão;

Parágrafo único — O Governador se comunicará diretamente com os Ministros de Estado e outras autoridades sobre todos os assuntos referentes ao Território."

8) DECRETO-LEI N.º 5.839, DE 21 DE SETEMBRO DE 1943

(Dispõe sobre a administração dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, de Guaporé, de Ponta Porã e do Iguaçu).

"Art. 4.º. Ao Governador compete :

- I — praticar os atos necessários à administração e representação do Território e à guarda da Constituição e das leis;
- II — cumprir e fazer cumprir as leis, atos e decisões do Governo da União, expedindo para esse fim regulamentos e instruções;
- III — executar o orçamento do Território;
- IV — executar e fazer executar as ordens e sentenças judiciais e prestar às autoridades judiciais o auxílio necessário ao cumprimento de suas decisões;
- V — organizar os serviços públicos territoriais, dentro dos créditos consignados em orçamentos e de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável;
- VI — fiscalizar os serviços executados diretamente pelo Governo Federal e representar sobre as suas necessidades e as irregularidades que verificar;
- VII — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos relativos à administração do Território;
- VIII — nomear e demitir os Prefeitos dos Municípios;
- IX — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar funcionários ou autoridades do Território, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ou Municipal, e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis;
- X — prover a organização de uma guarda territorial, que será civil;
- XI — autorizar a admissão de extranumerários para os serviços públicos do Território;
- XII — prover, interinamente, os cargos de nomeação do Presidente da República, exceto os da ma-

gistratura, e licenciar, até trinta dias, os respectivos funcionários;

- XIII — conceder e solicitar a extradição de criminosos;
- XIV — aprovar os projetos de decretos-leis que devam ser baixados pelos Prefeitos;
- XV — organizar anualmente o projeto do orçamento para o Território e encaminhá-lo, até 31 de março, ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores;
- XVI — apresentar ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, um relatório anual de sua gestão;

Parágrafo único — O Governador comunicar-se-á diretamente com os Ministros do Estado e outras autoridades sobre os assuntos referentes ao Território.

Art. 9.º. Compete ao Prefeito :

- I — elaborar os projetos de decretos-leis nas matérias de competência do Município e sancioná-los depois de aprovados pelo Governador;
- II — expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Governador, em caso de calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando "a posteriori" o seu ato à aprovação do Governador;
- III — expedir decretos, regulamentos, posturas, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Município;
- IV — organizar, de acordo com as normas funcionais e de contabilidade estabelecidas pela União para os Estados e Municípios, o projeto do orçamento do Município, e sancioná-lo depois de revisto pelo Governador;
- V — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários e admitir e dispensar extranumerários municipais, impor-lhes penas disciplinares, respeitado o o disposto na Constituição e nas leis;
- VI — organizar os serviços públicos municipais e praticar todos os atos necessários à administração do Município e à sua representação."

9) — DECRETO-LEI N.º 1.202, DE 8-4-1939, ALTERADO PELO DECRETO-LEI N.º 5.511, DE 21-5-1943.

(Dispõe sobre a administração dos Estados e Municípios).

"Art. 6.º Compete ao Interventor, ou Governador, especialmente :

- I — organizar a administração do Estado e dos Municípios, de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável;

- II — legislar para os municípios constituídos em Prefeituras Sanitárias, em Estâncias Climáticas e Hidrominerais;
- III — organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo depois de aprovado pelo Conselho Administrativo;
- IV — fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, mediante prévio exame do Conselho Administrativo e aprovação do Presidente da República;
- V — elaborar os projetos de decretos-leis e sancioná-los depois de aprovados pelo Conselho Administrativo;
- VI — expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Conselho Administrativo, em casos de calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando *a posteriori* o seu ato à aprovação do Presidente da República, depois de emitido parecer por aquêle Conselho.

§ 1.º O preparo da proposta orçamentária será feito sob a imediata orientação e supervisão do Interventor ou Governador, obedecidas as normas financeiras e de contabilidade estabelecidas pela União para os Estados e Municípios.

§ 2.º Nos Estados em que já tenha sido criado ou em que se crie o Departamento do Serviço Público, caberá a este órgão o preparo da proposta orçamentária.

Art. 7º São ainda atribuições do Interventor ou Governador :

- I — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Estado;
- II — nomear o secretário geral ou os secretários do seu governo e os Prefeitos dos Municípios;
- III — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários do Estado, e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis.
- IV — autorizar a admissão de extranumerários para os serviços públicos do Estado;
- V — praticar todos os atos necessários à administração e representação do Estado e à guarda da Constituição e das leis.

Art. 12 Compete ao Prefeito :

- I — elaborar os projetos de decretos-leis nas matérias de competência do Município e sancioná-los depois de aprovados pelo Conselho Administrativo;
- II — expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Conselho Administrativo, em caso de calamidade ou necessidade de ordem

pública, sujeitando *a posteriori* o seu ato à aprovação daquele Conselho;

- III — expedir decretos, regulamentos, posturas, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Município;
- IV — organizar, de acôrdo com as normas financeiras e de contabilidade estabelecidas pela União para os Estados e os Municípios, o projeto de orçamento do Município, e sancioná-lo, depois de revisto pelo Interventor, ou Governador, e aprovado pelo Conselho Administrativo;
- V — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários e admitir extranumerários municipais e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis;
- VI — praticar todos os atos necessários à administração do Município e à sua representação."

44. O estudo comparativo de tais dispositivos em confronto, serve para demonstrar as semelhanças entre a competência dos chefes executivos, apesar da diversidade dos instrutores.

45. Objetar-se-á, porém, que êsse confronto pouco servirá aos fins em vista, desde que as atribuições devem ser fixadas levado-se em conta não apenas o grau de descentralização, mas, sobretudo, a natureza dos serviços.

46. E em que diferirão os serviços de *peculiar interesse dos Estados-membros* daqueles dos Territórios Federais? Além de tudo, a própria União admite que serviços de sua competência poderão ser executados pelos Estados (art. 19), argumento que deve ser levado em conta no sentido de demonstrar a flexibilidade dos dispositivos constitucionais e seu ajustamento às situações imprevisíveis.

47. Por outro lado, não se devem compreender os Governadores dos Territórios Federais como autoridades apenas pagadoras do funcionalismo público, supervisoras de serviços e executoras de planos administrativos, a debater-se nos estreitos limites das atribuições que lhes forem fixadas pela lei orgânica, conforme disse antes.

48. O problema de fixação de atribuições do Governador e do Prefeito, tal como se apresenta, não pertence, como se vê exclusivamente, à técnica da administração, mas, também, à técnica constitucional, no que diz respeito, sobretudo, aos limites de competência.

49. Assim sendo, delimitadas as áreas de prestação de serviços, poderá o *legislador fixar as atri-*

buições do Governador, tendo em vista os seguintes princípios, conveniências e limites de competências :

Ao Governador compete :

- I — Decretar a organização dos serviços públicos territoriais, dentro dos créditos consignados no orçamento, tendo em vista :
 - a) promover a execução, em planos a longo prazo, de serviços que forem reservados à competência do Governo do Território e os que não possam ser administrados diretamente pelos órgãos ministeriais da União, apesar de a estes competirem ;
 - b) estruturar a organização administrativa do Território de modo que a ação do governo se faça sentir, através de suas divisões e órgãos auxiliares, em setores dos serviços de sua competência, referentes à segurança e guarda civil; viação e obras; organização e fomento da produção; saúde e saneamento, além dos de administração geral, evitando, porém, duplicidade de execução com atividades que só os órgãos ministeriais poderão realizar ;
 - c) apresentar, no decreto de organização administrativa, a proposta dos quadros de pessoal necessários à administração.
- II — elaborar e executar a proposta orçamentária, de acordo com as instruções para esse fim expedidas, prestando contas do emprego das dotações deferidas ao Tribunal competente, na forma regulamentar.
- III — elaborar, com a colaboração do órgão consultivo local, projetos de lei a serem submetidos, pelo órgão competente, ao Conselho Federal.
- IV — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos necessários à administração do Território, submetendo, porém, à apreciação do órgão local de planejamento e controle, e à autorização prévia ou posterior aprovação dos órgãos superiores, os que, nesse sentido, sejam objeto de instruções ministeriais.
- V — opinar, com auxílio do órgão local de planejamento e controle, sobre os atos do Prefeito que devam ser submetidos à sua apreciação, particularmente no que disser respeito aos orçamentos municipais, posturas, códigos de edificação, disposições sanitárias e municipalização de serviços.
- VI — reservar às prefeituras a execução apenas de serviços que possam ser mantidos com os recursos municipais ou subvenções, chamando inteiramente a seu cargo a superintendência e a manutenção dos estabelecimentos de ensino, policiamento civil e construções de maior vulto, dentro dos planos de governo.
- VII — submeter à apreciação superior, instruindo as propostas orçamentárias, projetos referentes a edificações públicas, serviços industriais e outros constantes de matéria que o Governo Federal condicionar à prévia autorização.
- VIII — admitir o pessoal extranumerário e nomear o pessoal em comissão, de acordo com os quadros aprovados, bem como preencher, interinamente, cargos de nomeação privativa, exceto os da magistratura, podendo praticar, nesse sentido, todos os atos necessários à administração do pessoal.
- IX — acompanhar a execução dos serviços de competência dos órgãos ministeriais, na qualidade de autoridade mais alta na região, representando, quando necessário, sobre as irregularidades observadas.
- X — cumprir e fazer cumprir as decisões da União, praticando todos os atos necessários à guarda da Constituição e das leis.
- XI — apresentar, anualmente, ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, com o qual se comunicará diretamente em todos os assuntos de interesse do Território, um relatório de sua gestão.

50: Quanto às atribuições dos Prefeitos, devem as mesmas partir de um critério administrativo e governamental, pelo qual o Governo do Território chamará à sua competência, condicionando-a às possibilidades das dotações federais, a realização

e administração de serviços públicos que os municípios não poderiam executar ou executariam deficientemente, com os seus próprios recursos orçamentários ou dotações auxiliares.

51. Embora as limitações não fossem exaustivas — critério impossível de adotar — o controle dos atos de administração e governo municipal seria processado dentro daquelas conveniências, mas não de modo a condicionar limpezas de ruas, calçamentos de vias públicas, denominação de logradouros ou providências de ordem doméstica das Prefeituras à aprovação prévia, conforme se verifica em alguns Estados, cujos Departamentos de Municipalidades anulam, por completo, através de uma política de excessivo controle, as verdadeiras finalidades do Decreto-lei n.º 1.202 citado.

52. Dêse modo, as atribuições dos Prefeitos dos Municípios Territoriais, tanto agora como no período de plena vigência constitucional, seriam as mesmas de que dispõe o art. 12 da lei orgânica em aprêço, feitas, porém, as adaptações que se fazem mister.

VI — CONCLUSÃO : A REFORMA CONSTITUCIONAL

Numas das palestras internas da D.C., realizada em novembro de 1943, o Sr. Celso Furtado, atualmente técnico de administração do Estado do Rio, levantou a seguinte tese, por ele defendida habilmente : “os Territórios criados pela União em face do art. 6.º da Constituição deverão ser devolvidos aos Estados-membros de onde foram separados logo que desapareça o motivo determinante de sua criação”.

54. Na qualidade de primeiro debatedor, manifestei-me contrário a essa tese, apesar de bem fundamentada pelo expositor, no que fui seguido pelo ilustre Prof. Celso de Magalhães, o qual ajuntou sérios e convincentes argumentos à antítese por mim levantada e que se baseava, entre outros pontos de vista, na seguinte dedução : “A intenção do legislador, em dar nova estrutura ao território nacional, está expressa, para não invocar outros argumentos, no art. 3.º da Carta Constitucional de 20 de novembro, quando fala na “união indissolúvel (e esta tem várias interpretações...) dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (observe-se o plural), quando em matéria de Terri-

tórios só possuíamos o Acre. Foi mais além. Definiu as fontes de criação dessas entidades: *desmembramento*, *transformação* (transferência e competência) e *aquisição* (nas formas do Direito Internacional). Apesar desses dispositivos, a referida Carta, que não é obra perfeita, foi omissa em muita coisa no que diz respeito a Territórios. Assim é que nada consta sobre a transformação de Territórios em Estados-membros, por processos tradicionais ou novos. Mas está claramente definido que os Territórios, figuras de Direito Constitucional, representam entidades constitutivas do Estado e não apenas instituições provisórias”. De fato, para atender a interesses da defesa nacional, a União poderia recorrer à cooperação dos Estados, sem impor-lhes o processo de desmembramento. Outro aliás não foi o parecer do Dr. José Vicente de Oliveira Martins, técnico de orçamento, ex-secretário-geral e Governador interino do Território do Acre, além de autor de substancial tese sobre a administração financeira nos Territórios Federais : “... não só achamos que os Territórios não devem ser devolvidos aos Estados-membros como também consideramos não existir nenhuma inteligência entre o artigo 6.º e 9.º da Constituição de 10 de novembro de 1937”.

55. Este, porém, representa apenas um aspecto do problema da revisão constitucional, porque se refere à *estadualização*, ou melhor, à transformação de Territórios Federais em Estados-membros, por onde se concluiria pela necessidade de alterar o sistema de paridade dos Municípios : os Territórios Federais, até o momento de serem transformados Estados-membros, teriam seus municípios, ao invés de definitivamente extintos, organizados em bases diferentes dos Municípios que se comportam na estrutura dos Estados”. A matéria encontra apoio, de certo modo, no art. 5.º da norma constitucional vigente, e está consagrada num princípio internacionalizado de Direito Constitucional : a admissão de novos Estados e a transformação de Territórios Federais em Estados-membros.

56. Como se vê, a lei orgânica, que poderá ser uniforme, para os Territórios Federais, inclusive o Acre, e na qual o problema da fixação das atribuições de Governadores e Prefeitos representa um dos capítulos mais delicados, está na dependência de certas preliminares que só a reforma cons-

titucional poderia solver, a não ser que não se considerasse a natureza típica de tais entidades, completamente diferentes das de outros países, tanto assim que se apresentam os Territórios Federais criados por desmembramento como figuras peculiares do Direito Brasileiro, e a não ser também, por outro lado, que se sacrificasse o espírito de inovação e pesquisa pelo servilismo das cópias de texto.

57. Essa reforma teria os seguintes pontos capitais :

- a) transformação dos Territórios Federais em Estados-membros ;

- b) instituição de um tipo de Município diferente ;
- c) eleições locais e representação nacional ;
- d) o problema legislativo.

58. Como disse, êsses são os pontos capitais, por mim já enunciados. Os Territórios Federais, pelo seu número já bastante elevado, devem merecer maiores preocupações da União, porquanto não seria conveniente que cada uma dessas entidades es transformasse em organização igual ao Acre, cujo fracasso tem servido de argumento a todos os que pretendem insurgir-se contra uma das mais decisivas e proveitosas inovações do legislador brasileiro.