

Os Territórios e os Municípios

OTTO PRAZERES

Secretário Geral da Presidência da Câmara
dos Deputados — Membro da Comissão de
Estudos dos Negócios Estaduais

TENHO lido com especial e merecida atenção, na *Revista do Serviço Público*, os artigos publicados pelo Sr. Océlio de Medeiros a propósito da administração dos Territórios Federais e da organização dos Municípios. São artigos que refletem uma erudição digerida, exposta com inteligência e boa ordem. Há nêles muito que aprender e em que refletir.

Tive a honra de ver citado o meu nome em um desses magistras artigos, relativamente a um trabalho meu na imprensa diária, lembrando que os Territórios não deveriam ser divididos em municípios ou não deveriam ter divisões autônomas que caracterizam essa entidade política.

O ilustre técnico de administração, que orgulha as letras administrativas brasileiras, como que contesta esse meu ponto de vista... No entanto, no seu último trabalho, da série inserta na *Revista do Serviço Público*, sobre o problema das atribuições dos interventores e prefeitos territoriais, preconiza — “a instituição de um tipo de município diferente”.

Filia-se, portanto, às minhas fileiras, e tão importante soldado não poderá ser recebido senão com os braços bem abertos no preparo para um grande e muito afetuoso complexo.

Justifiquemos, porém, a opinião que expus nos jornais do Rio de Janeiro.

A questão dos Municípios no Brasil sempre viveu balançando entre dois critérios diversos: o critério de estima e o critério da realidade.

O critério de estima estava em se afirmar que o Município era a célula da República, constituía, por assim dizer, a escola primária do estadista, o jardim de infância do administrador, e que, como tal, deveria estar aparelhado de recursos para o desempenho de determinados encargos, dando aos administradores independência

de ação, firmeza de atos e responsabilidade de procedimento. O Município, na propaganda republicana, jamais foi pintado senão com tôda essa indumentária de festa ou de gala.

Qual foi, entretanto, a realidade quando se tratou de organizar legalmente a primeira República?

A Assembléa Constituinte de 1890-91 acabou dando aos Municípios, sob alguns pontos, uma autonomia menor do que a que tinham os Municípios da Monarquia que fôra abolida.

Os Municípios possuíam até então umas tantas atribuições, mesmo tributos, em que não poderiam intervir nem as Assembléas Legislativas Provinciais, nem o próprio Governo Central.

E que se deu com a primeira constituição republicana?

Essa lei básica apenas dedicou aos Municípios três linhas dispersivas: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Chamo estas linhas de “dispersivas” porque, como se vê, elas davam a vinte Estados o direito de dedicar à organização municipal o critério que bem escolhessem, cada um ficando com o seu.

È assim praticaram, porquanto Estados houve que deram na própria Constituição estadual garantias perfeitas, embora não completas, aos Municípios; outros adotaram o sistema misto de incluir algumas questões na própria Constituição, deixando outras para as leis ordinárias; outros, finalmente, deixaram quase tudo para as leis ordinárias.

Continuaram dizendo: “Município, tu és a célula da República, o berço de estadistas!” Mas... faziam desse berço o que bem queriam ou, melhor, o que mal queriam...

Na Comissão Constitucional do Itamarati veio a baila a diferença profunda entre os Municípios Brasileiros e proposto foi, no ante-projeto de lei básica, que os Municípios mais altamente colocados na escala chegassem ao ponto de possuir Carta própria. Realmente, Municípios com rendas de dezenas de milhões de cruzeiros (não me refiro a Municípios-Capitais) não deveriam ter o mesmo tipo e nem podem satisfazer aos mesmos encargos de Municípios com rendas de dezenas (e alguns menos) de milhares de cruzeiros...

A Constituição de 1934 estabeleceu, sem dúvida, desde logo, competências municipais e garantiu-lhes a cobrança de determinados tributos. Seria, por assim dizer, a segurança amparada pela lei básica do país à autonomia municipal.

Mas, a Constituição, dando tais liberdades aos Municípios, lembra a situação de um pai que, dando licença para os filhos irem brincar, à vontade, no jardim, envia também para o local uma tia rigorosa para vigiar os pequenos e impedir que façam qualquer estrepólia...

Quem foi essa tia?

O § 3.º do art. 13, isto é, desse mesmo artigo em que se traçava a autonomia municipal e se lhe distribuía impostos.

Dizia o § 3.º: É facultada ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças".

Os dispositivos tinham muita dose de eufemia, porém a intenção era dura. Entenderam os praticantes ou usadores desse dispositivo que se não poderia fiscalizar as finanças de um Município sem que se tomasse parte, muito de perto, na organização dos orçamentos locais, isto é, imiscuindo-se em impostos e rendas e respectiva aplicação.

Ora, uma entidade política que não pode, com critério seu, em virtude de resolução inteiramente sua, criar ou fixar os seus impostos, organizar livremente o seu orçamento e alinhar as despesas — não tem autonomia administrativa.

Conseqüentemente, na própria Constituição em que se elevava o Município ao posto de uma Entidade tributante, em que se dava uma dose, embora mínima, de autonomia política, se tirava tudo isto, deixando, de fato, o Município menos au-

tônomo, menos senhor de si do que no regime da Constituição de 1891, durante a qual os Municípios possuíam as prerrogativas que cada Estado, de generosidade variada, lhe concedia.

Não estou — note-se bem — opinando ou criticando. Estou apenas mostrando o fato.

E que verificamos com a Constituição de 1937?

Esta tirou, desde logo, o direito ao Município de escolher o seu próprio Governador ou Prefeito. Todos são nomeados pelo Governador do Estado; por outro lado, suprimiu a autorização para o estabelecimento de um órgão técnico de assistência municipal, que, como vimos, figurava na Constituição de 1934. Achou que bastaria o Prefeito nomeado pelo Governador para a intervenção estadual.

Como, porém, não há na Constituição vigente dispositivo algum que contrarie a existência do referido órgão — geralmente denominado de Departamento das Municipalidades — todos foram mantidos e continuam em plena função...

Vemos assim que o Brasil ainda não escolheu, de fato e tranqüilamente, o seu tipo de Município. Na história municipal republicana, apura-se que o Município somente tem direitos para praticar atos pouco convenientes, ora por motivos de baixa politicagem, ora pela ignorância de seus administradores.

O Decreto n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, que deu uma organização provisória para os Estados até que estes votem as próprias constituições, está valendo, nessa honesta experiência de mais de um ciclo, como a experimentação utilíssima do tipo de federalismo brasileiro.

Tenho dito e repetido — e não me fujo de escrever outra vez aqui — que o referido decreto levou a União ao seio dos Municípios e trouxe os Municípios ao seio da União. Quer isto dizer que uns e outros somente agora estão se conhecendo, estão entrando em relações e podem, desse modo, traçar a intimidade mais conveniente.

Quanto ao motivo que, mais de perto, justifica estas linhas, isto é, a inconveniência que avengei de serem os Territórios Federais divididos em Municípios, com o tipo usual — não há motivo de divergência entre mim e o ilustre técnico de organização Océlio de Medeiros, uma vez que êle preconiza um novo tipo de "Município"...

Devo, todavia, lembrar que o característico do "Município" é ter administração própria, auto-

nomia-administrativa. Desde os romanos, seus criadores, nunca tiveram outra significação. O prestígio da palavra aumentou nos regimes democráticos-republicanos, modernos e contemporâneos.

Conservado o nome, o prestígio do nome, não será de boa prudência e não será real, se não existe a autonomia...

Qual foi a intenção do Governo Federal, criando os Territórios, e da Constituição, permitindo essa criação?

Não podia ser outro senão o de aproximar livremente êsses Territórios do Governo Federal, tendo êste completa liberdade de ação na escolha do tipo político-administrativo a ser escolhido. Não se compreende que se não dê autonomia ao todo e conceda autonomia a cada uma das partes em que êsse mesmo todo se divide...

O todo, como cada uma das suas partes, tem que ficar sob o contrôle perfeito do Governador do Território, delegado do Governo Federal. A ação dêsse delegado ficará nula ou será exercida fora da lei quando esbarrar com as prerrogativas municipais.

Um dos pontos que merecem mais detalhada atenção é o dos impostos.

Territórios de fronteira, na escolha e na cobrança dos tributos, têm a considerar os interesses dos impostos não só em relação ao próprio

país, como ainda em relação ao país vizinho. O Governador deve estar armado de influência e capacidade de procedimento no sentido de intervir em tão importante assunto. Se houver Município autônomo é o administrador municipal que resolve...

Todo o sistema tributário dos territórios deve estar, portanto, sob a tutela da União e não dentro do tipo municipal figurante na Constituição vigente.

Se assim não se der, o Governador do Território, em vez de ser, de fato, o Governador de um Território, será verdadeiramente — um Governador de grupo de Municípios, isto é, será um pai de filhos maiores, sobre os quais não pode exercer em tôda a plenitude a autoridade paterna, em vez de ser um pai de filhos menores, aos quais se nega com firmeza e realidade a chave da porta da rua para passeios fora de horas...

O digno Sr. Océlio de Medeiros quer que os Municípios, ou os filhos dêsse pai tenham outra idade, que não fixou; eu desejo que êsses filhos tenham tal idade que se lhes não possa dar o nome de Município...

Agradeço-lhe o ensejo de, mais uma vez, com o desalinhavado característico e com a insignificância própria de autoridade, ter de explicar a minha opinião.