

decretando os impostos de sua competência sobre as minas, os produtos, o minerador e, verificado no fim de cada exercício, excesso de arrecadação sobre as razões prefixadas restituindo-a aos contribuintes em proporção da renda auferida.

O processo não seria perfeito, mas variável.

A restituição de impostos, cuja arrecadação é condicionada a reajustamento e parciais devoluções, é fenômeno normal em muitas legislações.

E o sistema que fica sugerido, como um *pis-aller*, é o que melhor se sustenta entre a limitação tributária e as muralhas constitucionais.

Em suma, mantido o sistema, poder-se-ia fazer a reforma da parte impositiva da legislativa de minas, sob a seguinte orientação:

1.º — Instituir a contribuição federal, que poderá ser calculada sobre o valor da produção e arrecadada no momento dos embarques ou da utilização dos minérios;

2.º — Aconselhar os Estados e Municípios, ou promover convenções ou acordos, para que a respectiva tributação sobre a indústria mineira, embora distribuída pelos tributos que lhes cabem, se restrinja a determinadas proporções, devendo ser restituído, equitivamente, o excesso arrecadado.

São as sugestões que se submetem ao estudo dos competentes." — *Sá Filho*.

Subsídios, licenças e substituições de Prefeitos Municipais

Ainda da autoria do Sr. Sá Filho inserimos na presente edição o seguinte brilhante parecer emitido em um processo originário do Estado de Goiás:

I

"Vigente a Constituição Federal de 1937, o Estado de Goiás promulgou o decreto-lei n. 212, de 18 de janeiro de 1938, alterando a lei orgânica dos Municípios (n. 51, de 3 de dezembro de 1935) e procurando adaptá-la ao novo regime político.

Esse decreto-lei, nos seus arts. 17 a 22 relativos ao subsídio, licenças, substituição de Prefeitos, foi modificado pelo decreto-lei n. 4.755, de 11 de setembro de 1941, que deixou de ser submetido à aprovação federal. Transmitida essa observação ao Governo de Goiás, determinou ele fosse sustada a execução da nova lei, até que merecesse o beneplácito do Governo Federal, ao qual é agora encaminhada.

O douto relator nesta Comissão, Dr. Gontijo de Carvalho entende que é digna de aprovação, porque manda fixar o subsídio dos Prefeitos em função da receita ordinária e não da soma dessa com a extraordinária.

Levantam-se dúvidas, porem, quanto à constitucionalidade da lei. Dentre os seus dispositivos, destacam-se os seguintes:

a) os Prefeitos tomam posse perante o Departamento das Municipalidades (art. 4.º);

b) teem o seu subsídio e representação consignados em tabela variável com a renda orçamentária (art. 5.º);

c) a licença é concedida pelo Interventor (arts. 6.º e 10);

a) são substituídos pelo secretário da Prefeitura;

e) do exercício financeiro é suprimido o período adicional (arts. 13 e 14).

II

Podem as leis estaduais regular a remuneração, licença e substituição dos Prefeitos municipais?

A Constituição de 1891 mandava que os Estados se reorganizassem por forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios "em tudo quanto respeite a seu peculiar interesse" (art. 68).

Ensina João Barbalho que

"O pleno exercício de liberdade municipal é não só um direito, mas uma condição *sine qua* de uma organização constitucional sobre a base de *self government*".

E acrescenta que aos Municípios deveria ser outorgada a faculdade de decretar a sua própria

lei orgânica, como o fizeram, aliás, as Constituições do Rio Grande do Sul e Goiaz. (Comentários à Constituição, págs. 282 e 283).

A corporação municipal tem a sua origem em remota antiguidade, e ressurgiu na Grécia, como na República Romana, nas tribus germânicas, como entre os anglo-saxões.

O regime centralizador do Império do Brasil respeitou-lhes as prerrogativas e a sua autonomia emanava de sua origem eletiva (Ribas, Direito Administrativo, pág. 195).

O Ato Adicional atribuiu às assembleias provinciais fixar as rendas e despesas dos Municípios, fiscalizá-las, providenciar sobre a sua polícia e economia. Dos atos municipais, cabia recurso para o Presidente da Província e para o Governo Imperial. (Lei de 1-10-1828, art. 73). Acentuava-se o caráter mais administrativo do que político dos Municípios.

A primeira Constituinte da república, quiz reagir contra essa centralização, mas praticamente não o conseguiu (C. Maximiliano, Com. à Constituição, pág. 662).

Nos Estados Unidos, a Constituição silencia quanto às prerrogativas municipais, o que deu ensejo às suas restrições. A reação não se fez esperar, mau grado o exemplo escandaloso dos Tammany.

Em algumas cidades, o governo é uma miniatura da União ou do Estado, com ministros responsáveis, dualidade legislativa, representação dos distritos, prefeitos eletivos. (V. Ruy Barbosa, Com. à Constituição, vol. C, pág. 60).

Na república norte-americana a evolução tem-se operado no sentido de maior autonomia com a passagem do *council type*, para o *board type* e desse para o *mayor type* (V. Goddnow, Princ. of the Administrative Law, pág. 216 e seguintes. C. Maximiliano, op. cit. pág. 663).

Preleciona o constitucionalista brasileiro que o poder municipal é absorvido pelo central quando se eclipsa a liberdade e volta a brilhar quando essa refloresce. (Op. cit., pág. 660).

A Constituição de 1934, cedendo ao seu pensador analítico, regulou pormenorizadamente a autonomia dos Municípios.

E a Carta de 1937, depois de reproduzir o princípio consignado na de 1891, exemplifica os casos especiais de peculiar interesse dos Municípios

(art. 26) e acentua a sua privativa competência em matéria tributária (art. 28).

Apenas, em vez de eletivo, o Prefeito se torna de livre nomeação do governador do Estado (artigo 27), e admite-se o agrupamento dos Municípios, (art. 29) como na Constituição da Polônia.

As principais constituições modernas consagram o *self government* das comunas. Combate-o Pontes de Miranda, que entende desnecessário à democracia e contrário ao socialismo, mas reconhece que o municipalismo é imperativo de técnica ou método organizatório (sic) do Estado. (Com. à Const. de 1937, vol. I, págs. 587 e 588).

Poder-se-á, pois, traçar essas linhas gerais de evolução do poder municipal no Brasil independente: autonomia constitucional peitada pelo Ato Adicional e a lei de 1828; reação autonomista durante o Império; consagração da autonomia na Constituição de 1891; restrição da autonomia em holocausto à dos Estados; concentração do poder federal e nova reação autonomista. Desse traçado pode-se chegar à conclusão de que ao poder central fortalecido em detrimento dos Estados, corresponde maior franquia para o município; mas quando o centro perde força em favor dos Estados, sofrem as liberdades municipais. Em outros termos, os regimes unitários são propícios e os federativos infensos à autonomia das municipalidades.

Esse quadro, aparentemente paradoxal, foi posto em foco pelo nosso exímio Castro Nunes ("Do Estado Federado e sua organização municipal" passivo).

O regime unitarista ou semi-federativo do vigente estatuto político não é, pois, hostil às franquias municipais.

Assinalou-o Francisco Campos, ao por em relevo a crescente importância política dos municípios:

"Sempre se disse que o Município era a célula política do país. Era-o, porém, apenas de maneira nominal. Entretanto, ao passo que a vida política do país, considerada como um todo, é intermitente, a vida política do município é permanentemente ativa. A vida política do Município é que absorve efetivamente o interesse do povo" (apud Pontes de Miranda, op. cit., pág. 591).

Estabelecidos esses postulados, pode-se chegar à conclusão de que, no regime da Carta cons-

titucional de 1937, embora nomeados pelo Governo dos Estados, os Prefeitos só devem ter suas atribuições e seus vencimentos, regulados por lei do próprio município.

Não é fácil dissecar o conteúdo do peculiar interesse que absorve o poder autônomo das municipalidades.

Mas, como já ensinava o Marquês de S. Vicente:

“A natureza do poder municipal revela quais devam ser as suas atribuições essenciais. Tudo quanto respeite especialmente à sociedade local, tudo quanto não for do interesse provincial ou geral, deve ser atribuído ao conselho da família municipal” (Dir. publ. brasil., pág. 316).

Nomear o Prefeito, mas cercear-lhe os meios de governar, seria uma burla, a justificar as oburgatórias de Ruy Barbosa, contra a nomeação dos prefeitos:

“Ninguém o teria contestado, ninguém nunca entraria em dúvidas a tal respeito, se não andasse por aí a baralhar o mundo, a mãe da fraude, a mãe do sofisma, a mãe das confusões, essa coisa feia e má que responde pelo nome de política, da qual não é sinão a paródia invertida” (op. cit., página 71).

E acrescenta o grande jurista não serem autônomos os que não possam gerir o seu, dispor do seu, contratar sobre o seu, reger sua vida e seus bens (pág. 72).

Discutiu-se, vigorante o regime de 1891, se os Municípios poderiam ter *cartas próprias* ou se cabia aos Estados elaborarem suas leis orgânicas. Admitiram-se os dois sistemas. Esses últimos, porém, não podiam ir ao ponto de impedir aos Prefeitos os recursos essenciais ao desempenho de suas funções.

O Supremo Tribunal Federal decidiu caber aos Municípios regular a estabilidade de seus funcionários (Ac. n. 1.204, de 16-7-1919 apud. Castro Nunes, op. cit.).

As leis sobre organização municipal de São Paulo (lei de 19-12-1906), do Rio Grande do Sul (Const. de 1891), de Minas Gerais (lei de 14 de setembro de 1889), de Goiás (lei de 7-8-1899) e outros atribuíam aos próprios municípios pelas suas câmaras, o poder de fixar a remuneração dos chefes do seu executivo. (V. Castro Nunes, op. cit. apêndice).

Se assim era no regime de 1891, a *fortiori* deverá sê-lo sob o Estatuto de 1937.

O decreto-lei n. 1.202, de 1939 nada contém que se oponha a essa conclusão; ao contrário, atribue ao Prefeito a competência para legislar sobre a administração do Município (art. 12, n. II) e organizar seu orçamento, sancionando-o após a revisão do Departamento Administrativo e do Interventor (art. 12, n. III).

Dir-se-á que seria inconveniente permitir aos Prefeitos fixarem seus próprios vencimentos; pior seria porém ferir a autonomia municipal.

Conclue-se, pois, que a lei estadual poderia dispor sobre licença e substituição dos Prefeitos; nunca, porém regular-lhes a remuneração, o que não impede proibir legislem em benefício próprio.

III

E' suprimido o período adicional do exercício financeiro, pelo art. 13 que visa dar cumprimento ao art. 8.º do decreto-lei federal r. 2.416, de 17 de julho de 1940. Dispõe este:

“O orçamento vigorará de 1 de janeiro a 31 de dezembro, constituindo este período o ano financeiro. Mas o exercício financeiro poderá ter um período adicional de dois meses.

Parágrafo único. Não haverá período adicional para os Municípios, exceto aqueles que, por sua importância e a juízo do governo do Estado e dentro do limite estabelecido neste artigo, dele necessitem”.

Aí está uma providência da lei codificadora das normas financeiras para os Estados e Municípios, que, com a devida vênia, não se afigura digna de aplauso.

Dois são os sistemas clássicos, a que podem obedecer as contas orçamentárias: o de gestão e o de exercício.

Já tivemos o sistema de gestão financeira, nos primeiros anos da Independência. Combateu-o Alves Branco.

Restabelecido o exercício, vigorou até 1931, quando a proposta da Missão Niemeyer, adotada pelo Sr. Souza Reis, induziu o Governo Provisório, pelo decreto n. 20.393, de 1931, a estabelecer o regime inglês de gestão, pelo qual se encerram com o ano financeiro, todas as contas da despesa e receita.

Mas o decreto n. 23.150, de 1933, quebrando, por pouco tempo, a tradição do ano financeiro igual ao civil, restabeleceu a do sistema de exercício. O exercício tem uma certa personalidade, como dizia Francisco Sá, citado por Veiga Filho: pertence-lhe a responsabilidade dos gastos e receitas referentes ao orçamento que o regeu.

Com o exercício, torna-se indispensável a fixação do período adicional ao ano financeiro, para a realização de operações de receita e despesa não ultimadas dentro do ano e para a liquidação e encerramento das contas.

Esse período, com um primeiro prazo para a ultimate das obrigações contraídas dentro do ano financeiro, e outro, para a liquidação e encerramento das contas do exercício, foi de 6 meses até 1840; passou a ser de um ano até 1888, quando voltou ao período de um semestre. Em 1914, Antonio Carlos promoveu a dilatação do período adicional para 9 meses. O Código de Contabilidade (1922) reduziu o prazo, mandando encerrar o exercício em 30 de abril, e, marcando o fim de março, para termo de realização das operações de receita e despesa.

O decreto n. 18.554, de 1928, extinguiu o período adicional, conservando embora, paradoxalmente, o sistema de exercício e abandonando a contabilidade de competência. Mas a mesma lei de 1933, estabeleceu o período adicional de 30 dias, que é preferido pelo recente projeto de reforma do Código de Contabilidade.

Dentro de pequenos municípios, seria admissível curto período adicional; não se vê, porém, como suprimi-lo, de todo, na contabilidade por exercício, que merece preferência em nosso país.

IV

Em suma: opina-se pela alteração da lei, na parte que dispõe sobre subsídio ou remuneração dos Prefeitos, que deve ser fixada por lei local, e, em referência à abolição do período adicional, sugere-se o seu restabelecimento, ainda que por período reduzido. Nesse sentido, alvitra-se recomendar ao Governo de Goiaz a revisão da lei. A douta Comissão, porém, decidirá o que julgar mais acertado.

Sala da Comissão, 30 de julho de 1942. —
Sá Filho.