

## AUTONOMIA MUNICIPAL E ASSISTÊNCIA TÉCNICA

YVES DE OLIVEIRA

Presidente, em exercício, da Associação Brasileira dos Municípios. Diretor da "Revista de Direito Municipal"

Fere a autonomia municipal contida no art. 28 da Constituição Brasileira, n. II e § 3.º do art. 99, da emenda constitucional apresentada à Assembléa do Estado do Ceará?

Respondo: Os dispositivos da emenda constitucional estão assim redigidos:

Art. 99. O Conselho de Assistência Técnica aos Municípios, instituído na forma do disposto nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal, com sede na Capital, e jurisdição em todo o território do Estado, compõe-se de membros, denominados Conselheiros, em número fixado por lei, nomeados pelo Governador, dentre cidadãos de ilibada idoneidade moral e notório saber em assuntos municipalistas e econômico-financeiros.

§ 1.º Compete ao Conselho entre outras atribuições e na forma definida por lei:

I. prestar aos Municípios tôda a colaboração, orientação e assistência no estudo, planejamento e execução dos assuntos relativos à administração municipal;

II. Auxiliar as Câmaras Municipais, salvo a da Capital, na fiscalização da administração financeira dos Municípios, especialmente na execução do orçamento.

§ 2.º Aos membros do Conselho e aos titulares eletivos de cargos de natureza jurídica, que já lhes estão equiparados, são assegura-

N. da R. — Transcrevemos, em virtude de solicitação da Associação dos Municípios do Ceará, o pronunciamento do Dr. Yves de Oliveira, a respeito da emenda constitucional apresentada à Assembléa Legislativa daquele Estado.

rados os mesmos direitos, garantias, prerrogativas, vantagens e vencimentos atribuídos aos Ministros do Tribunal de Contas do Estado.

§ 3.º As decisões do Conselho que importem em responsabilidades para com a Fazenda Municipal serão proferidas em forma de Acórdão e terão força de sentença.

§ 4.º É assegurado recurso voluntário, interposto, nos termos da lei, para a Assembléa Legislativa, pelo Prefeito, por Vereador ou pela parte interessada, da decisão de que trata o parágrafo anterior.

1. *Reflexos sobre a decadência do nosso federalismo* — O assunto de que trata os dispositivos citados é da maior importância para o momento histórico da vida política e administrativa do país. O princípio da autonomia municipal adquiriu na atual conjuntura constitucional da vida brasileira uma expressão de vigor e um fortalecimento jurídico como em nenhum momento da história política do país.

A Constituição Brasileira de 1946 assinalou os seus dispositivos com a marca de uma verdadeira revolução espiritual para as nossas Comunas. O conceito de federalismo sofreu o impacto mais decisivo da nossa vida republicana, porque alcançamos uma nova linha de evolução e o próprio conceito de federação diluiu-se, desapareceu entre o novo espírito constitucional fundado na maior valorização da vida local. É preciso compreender antes e acima de tudo essa evolução do pensamento sociológico, jurídico e constitucional porque atravessou e ainda atravessa a vida política brasileira. Não estamos mais presos ao rígido conceito de federação herdado pelas lições magníficas e inesquecíveis de Rui. Elas já estão ficando com uma fisionomia histórica, não mais servindo para essa conceituação de federalismo na hora que passa! O federalismo de Rui parou, ou quando muito evoluiu para novas interpretações, ou ainda para uma outra conceituação em face da realidade política brasileira. Rui alcançou plenamente em 1891 a sua meta constitucionalista, com a primeira Constituição Republicana. Deu aos Estados-membros autonomia política e administrativa e meios financeiros, mas, não conseguiu, evidentemente, nem poderia tê-lo conseguido em tão pouco tempo, fazer chegar até o Município as condições políticas e administrativas para uma vida condizente com os fatores de civilização moderna. Aí é que é o ponto fundamental da

nova revolução constitucionalista contida nos dispositivos da Carta Magna de 1946.

Uma outra etapa estamos atravessando na hora presente, vendo o desespero de intérpretes de concepções forjadas no conceito federalista de RUI, lutando por todos os meios, por ainda uma sobrevivência dessas mesmas concepções, como uma resultante da cultura clássica desses pensadores. A reação contra a descentralização que chegue até o Município em nosso país tem um sentido de defesa indireta dessa cultura constitucionalista envelhecida no tempo e no espaço. Eles agem em nome desses conceitos que perderam preponderância política com a evolução da vida moderna e o clima de educação democrática que os povos mais civilizados estão alcançando e cujo ambiente de reconhecimento social e jurídico está imprimindo um cunho de negação a tais conceitos. Este é que é o quadro sociológico de nossa realidade constitucional, na paisagem da vida política e administrativa do país. Sabemos que é mais fácil e mais conveniente optar pelos velhos sistemas do que lutar pelas novas concepções. A lei do menor esforço, muitas vezes, domina ou predomina no ambiente social, pelo menos durante algum tempo, mesmo que não consiga dominar por todo o tempo... São essas as causas sociológicas das resistências que nós encontramos nos dispositivos da emenda constitucional ora em debate na dinâmica Assembléia Legislativa do Ceará. Estudaremos essas emendas, principalmente o número II e § 3.º do art. 99, situando esses dispositivos em face do art. 28 da Constituição Brasileira e do clima municipalista inspirador de novos caminhos no campo do novo constitucionalismo e do Direito Municipal moderno.

2 — *A descentralização política em três graus* — Segundo preceitos da Constituição Brasileira o conceito de federação perdeu o seu fundamento em nossas instituições políticas, apesar de uma declaração expressa existir desejosa por insinuar que somos uma entidade federativa!

Parece algo paradoxal, no entanto não o é. A federação é a descentralização política e administrativa em dois graus: a União e os Estados-membros. E o Município? O Município na federação está na esfera de influência dos Estados-membros. Isto sim que é federação. Quem, no país, determina a competência política, administrativa e financeira do Município? É a União. Logo, a omissão dos Estados-membros em traçar a competência do Município tirou

indiscutivelmente essa característica essencial da federação. A Carta Magna especificou de uma só vez a competência política e administrativa da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Eis aí o nosso aspecto mais importante da questão. Diante disso ainda podemos conceituar como federativo o regime político brasileiro, descentralizado não em dois graus como na federação, porém em três graus como na atual Carta Magna? Absolutamente não. O que há no atual regime brasileiro é uma descentralização política e administrativa em três graus: União, Estados-membros e Municípios. O mais é querer-se confundir conceitos claros e definidos. Mais ainda, inclui no art. 7.º, letra "e", a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União. Assegura a plena autonomia municipal como ponto essencial para a existência do regime.

3. *A fiscalização financeira dos Municípios* — Nos países democráticos há sempre um regime de fiscalização ou controle dos atos administrativos. Isto é que é da essência do controle democrático. Essa fiscalização ou esse controle, como chamam outros, pode ficar a cargo de órgãos técnicos. Esses órgãos têm várias denominações ou vários sistemas de fiscalização ou de controle. Os controles dos atos administrativos podem ser classificados em controles externos do Governo e controles internos da administração. Os controles externos do Governo são praticados através da opinião pública, dos partidos políticos, eleições, grupos econômicos, etc. Os controles internos da Administração, ou também chamados auto-controles administrativos, se verificam nas linhas de subordinação hierárquica, configuradas através do sistema de planejamento governamental, no sistema orçamentário, no sistema do pessoal, no material e obras públicas.

Se o orçamento de qualquer entidade de direito público é o instrumento máximo de autocontrole administrativo, a sua fiscalização é uma conseqüência lógica, indiscutível, desse sistema de controle no campo da Administração Pública. Pergunta-se, pode qualquer Município ter o seu Tribunal de Contas, como possuem a União ou os Estados-membros no Brasil?

A resposta é pela afirmativa, como corolário insofismável de sua competência no exercício do controle orçamentário, que é fundamental, inseparável da autonomia municipal consignada no art. 28 da Constituição Brasileira. Daí não saem os peritos do sofisma. Dêse círculo de ferro e de lógica não podem se afastar os adeptos

da centralização política e administrativa do país, contrários ao princípio do fortalecimento da vida local. Tanto assim que sustentamos que esses órgãos de controle, chamados inclusive de Tribunal de Contas, são delegações do Legislativo na técnica constitucional porque fiscalizam o orçamento, e o orçamento é o instrumento de controle do Legislativo. Basta dizer-se que 99% dos atos administrativos estão em função das leis de meios ou orçamentárias!

O poder de fiscalizar o orçamento é corolário do poder de votá-lo.

Isto é absolutamente certo. Colocar o n. II da emenda como tendo a competência o Conselho de Assistência Técnica aos Municípios do Ceará esta faculdade de auxiliar das Câmaras Municipais “na fiscalização da administração financeira dos Municípios, especialmente na execução do orçamento”, seria um absurdo, uma incoerência institucional e uma prática desaconselhável.

4. *A Fazenda Municipal e as decisões do Conselho de Assistência* — Outro ponto que não encontra apoio na sistemática do regime é este relativo ao § 3.º do art. 99 da emenda constitucional do Ceará. Este tal parágrafo terceiro é de uma infelicidade a toda prova. Onde ficaria o próprio Poder Judiciário nestas alturas? Que arbítrio? Que intromissão nos negócios da vida local? Não é possível prevalecer semelhante atentado ao princípio da autonomia municipal. A Fazenda Municipal é autônoma como corolário da própria autonomia política e administrativa do Município.

Os órgãos de assistência aos municípios são meramente técnicos, nada têm que haver com a competência política, administrativa e financeira dos Municípios.

É preciso que isto predomine na realidade política brasileira, ainda com o viço da intromissão indevida nos setores da vida local.

## A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E SUA APLICAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

HILTON J. GADRET  
Engenheiro da P.D.F.

### I — O QUE É A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

#### *Conceitos fundamentais*

Qualquer porção de trabalho útil, aplicada a um bem econômico, beneficia-o, melhora a sua qualidade, valoriza-o.

Esse trabalho, obra ou melhoramento produz, por conseguinte, benefícios ou *melhoria* e esta aumenta o valor do bem, provoca uma *valorização*.

Os melhoramentos públicos são executados nas porções do solo de uso comum, os logradouros, os rios, o litoral de uma região, mas como estas porções, não sendo bens apropriáveis, não têm valor, a valorização se exerce sobre o conjunto de bens patrimoniais da região ou da cidade e sobre o próprio homem que nelas habita, proporcionando-lhe um acréscimo de bem-estar e eficiência pessoal. Resulta, assim, um benefício e uma valorização para a região ou para

---

N. da R. — O ilustre e renomado Engenheiro Hilton Gadret vem de publicar notável monografia, versando a “Contribuição de melhoria e sua aplicação no Distrito Federal”. Trata-se de um trabalho em que seu autor evidencia preciso senso do direito, abordando com mestria um assunto ainda pouco versado entre nós. A “Revista”, tendo por certo que a matéria é do interesse dos Advogados, dos Engenheiros, dos Administradores e dos Legisladores, obteve do Dr. Gadret a autorização para que se transcrevessem alguns trechos do seu trabalho, concessão prazerosamente outorgada, o que muito nos honra.

A monografia divide-se em quatro títulos, dos quais o primeiro e parte do terceiro são transcritos neste número. O segundo (“A valorização provocada por melhoramento público”) é sobretudo de grande interesse para o técnico, pela apresentação de fórmulas matemáticas elaboradas para a apuração da contribuição do valor operado; no quarto título são desenvolvidas a reforma da legislação federal bem como daquela pertinente ao Distrito Federal.