

PODER EXECUTIVO

- Relatório da Comissão Fiscalizadora da Companhia Telefônica Brasileira, elaborado em obediência à Lei n.º 7778/53 628

CAMARA DO DISTRITO FEDERAL

- Eleição do prefeito do Distrito Federal — LEVY NEVES 685

INTERESSE GERAL

- Reforma constitucional. Sugestões e anteprojetos: 693
- Discriminação de rendas 698
- Competência da polícia federal 699
- Elaboração legislativa 702
- Acumulação de mandatos eletivos 708
- Elaboração orçamentária 708
- Maioria absoluta 715
- Coincidência e duração de mandatos 720
- Competência do Supremo Tribunal Federal 723
- Estágio de juizes de carreira 733
- Desapropriação por interesse social 736
- Reversão de militares ao serviço ativo 737
- Executivo Fiscal. Projeto de reforma da lei de executivos fiscais (Decreto-lei n.º 960/38) apresentado à Câmara dos Deputados — RAYMUNDO BRITO 739

DOCTRINA**ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL**

LEVY CARNEIRO (*)

Juiz da Côrte Internacional de Justiça

A imensidão territorial do Brasil e a deficiência do contingente humano, que a povoaria, acarretaram, desde logo, necessariamente, a formação de pequenos núcleos, esparsos e isolados, em que se desenvolveu a vida local.

Talvez por isso, através do regime imperial e do regime republicano, nosso homem político manteve a índole individualista e privatista, que lhe notou OLIVEIRA VIANA. Formaram-se províncias, surgiu a Nação — sem que se revelasse a mentalidade correspondente.

E' essa uma das idéias fundamentais da grande obra de historiador, de sociólogo, de político, de OLIVEIRA VIANA. Para êle, o Brasil-colônia "não era, afinal, senão uma coleção desconexa e descoordenada de municipalidades (ou pequenos Estados-cidades) administrados pelos seus senados de Vereadores e demais funcionários". Para êle, não havia "consciência provincial", nem "consciência nacional", "senão em estado de idéias" "(pensamentos, abstrações, conceitos prenoções) — e não em estado de *sentimentos*, nascidos e fundados em "complexos culturais", vivos e atuantes". Por vêzes, teremos conhecido "estados de consciência coletiva, de amplitude ou contextura nacional — pelo menos no campo político" — como ocorreu com o movimento de independência, com o da abolição, com o da guerra do Paraguai (1). Parecia a OLIVEIRA VIANA que nos faltara, até, "o

(*) O emérito LEVY CARNEIRO, jurista eminentíssimo e uma das glórias das letras jurídicas brasileiras, acedendo a uma solicitação da *Revista de Direito da Procuradoria-Geral*, autorizou a transcrição dessa monografia, único campo do Direito Municipal, cuja difusão é precisamente o programa de ação do repositório jurídico da Prefeitura do Distrito Federal.

(1) *Instituições políticas*, vol. I, págs. 370-1.

espírito municipal” — ao menos com “a energia, a profundidade de que nos dão exemplos vários tipos de comunidades européias” (2). TOBIAS BARRETO fizera a mesma afirmativa (3).

Nem seria de surpreender que assim fôsse, desde que OLIVEIRA VIANA tivesse razão ao acentuar a hostilidade de nosso meio social “à solidariedade política, de que é expressão elementar a organização municipal” (4). Para êle, o latifúndio fazendeiro foi “o mais poderoso obstáculo à constituição dos centros comunais”, pois os serviços locais, quando “a fraca densidade dos núcleos rurais” não os tornava desnecessários, eram atendidos pelos grandes fazendeiros ou, como a justiça e a polícia, por autoridades estranhas. Acentuou OLIVEIRA VIANA que os núcleos locais se formaram depois de organizados politicamente pela autoridade central — não “por ação espontânea da própria coletividade”.

Certas conclusões de OLIVEIRA VIANA terão, talvez, resultado de não contar o insigne sociólogo com a força educativa do regime democrático — ou, pelo menos, de não confiar nela. Do mesmo modo, quanto ao espírito municipal: para sua formação se deve contar com a influência do próprio regime municipal. A organização legal dêste pode criar — ou antes, enrijar e esclarecer o espírito municipal. A formação espontânea dos núcleos comunais, que ocorreu noutros países, ter-lhes-ia dado, desde logo, como acentuou OLIVEIRA VIANA, maior vitalidade, mais nítida consciência cívica. Não se há de concluir daí que nossos Municípios — ainda que tenham sido, originariamente, de mera formação legal na maioria dos casos (pois o próprio OLIVEIRA VIANA citava os casos de Parati, em 1660, e de Campos, em 1673, que teriam sido de criação espontânea) — não possam adquirir, mais demoradamente, a mesma consciência cívica. A própria lei, que os institui, poderá contribuir para êsse resultado. Como? Favorecendo a evolução natural. Não sacrificando o espírito local, que apenas desperta; não o esmagando ao pêso de responsabilidades e encargos excessivos. Antes, tutelando-o, amparando-o. Não eliminando, de chôfre, por completo, a assistência do poder central. Consagrando a autonomia local — sem se deixar desvairar pela sua sedução. Creio que, assim pensando, me não domina, como supôs o ilustre Sr. VITOR LEAL (5), o “preconceito de que a lei pode mais que a realidade eco-

(2) *Problemas de Política Objetiva*, 1.^a ed., pág. 39, 2.^a ed., pág. 48.

(3) *Estudos de Direito*, vol. 2, pág. 145.

(4) *Populações Meridionais*, págs. 277-294.

(5) *Coronelismo, enxada e voto*, págs. 238-9.

nômica e social”. Suponho, sim, que a lei pode influir — por vêzes, influi até consideravelmente — na formação dessa mesma realidade.

Por isso, há de se organizar o regime dos Municípios com adequação às condições locais. São êles que estão mais perto do cidadão; com êles lida êste mais diretamente, mais freqüentemente. Por isso, há de lhe dar o espetáculo da probidade, do zêlo, da eficiência da administração pública. Por isso, pela índole de seus problemas, comporta e exige a participação de tôda a gente da localidade interessada em seu progresso — independentemente até da nacionalidade — na solução das suas questões.

Nosso esplêndido crescimento demográfico, o aumento e o aperfeiçoamento das vias de comunicação, a aparição imprevista do avião e do rádio, veículos das coisas corpóreas e das palavras, que reduziram, ou suprimiram, as distâncias — dilataram os pequenos centros inicialmente esparsos no território imenso; aproximaram-nos; uniram-nos; formaram, fortaleceram a estrutura da Nação. Pareceria, então, desprezível o sentimento local. Por êle, em verdade, se haveria de fortalecer o sentimento nacional.

* * *

E’ irrecusável que nunca terá ficado de todo despercebida a importância do problema da organização municipal, ainda que somente aos poucos fôsse conquistando a atenção merecida, e nem sempre lhe tivessem dado solução acertada.

PIMENTA BUENO, ao comentar a Constituição do Império, dizia que o Município:

“não é uma associação criatura da lei, sim uma consequência natural da vizinhança, do contato, da mútua dependência dos gozos e perigos comuns, do complexo de suas numerosas relações diárias” (6).

Talvez por isso, o próprio PIMENTA BUENO, RODRIGUES DE SOUSA E FRANÇA E LEITE — isto é, os principais comentadores da Constituição imperial, não se detiveram, ou silenciaram, sobre o problema da organização municipal.

(6) *Direito Público Brasileiro*, pág. 316.

A Constituição de 1823, copiando a portuguesa de 1821, determinava que, em tôdas as cidades e vilas, haveria “Câmaras”, às quais competiria “o govêrno econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” (art. 167); mandou que as Câmaras fôsem eletivas, sendo Presidente o mais votado (art. 168); mas, deixara para a lei ordinária, não só a determinação do número de Vereadores (art. 138), como também, “o exercício de suas funções municipais” e “tôdas as suas particulares e úteis atribuições” (art. 169). Visou-se, de tal sorte, a estabelecer a subordinação das Municipalidades a um regime legal, estrito e uniforme.

Em Portugal, até as Ordenações Afonsinas — isto é, até meados do século XV — elas agiam desenfreadamente, com as sós restrições decorrentes dos costumes e forais, ou dos privilégios dos senhores das terras. Mesmo as Ordenações Filipinas, já no século XVII, ainda deixaram margem para a observância dessas normas, variáveis de um lugar para outro.

* * *

As origens do município português remontam ao Município romano — e várias vêzes as acentuaram, entre nós, alguns dos mais ilustres estudiosos do assunto.

Parece, no entanto, interessante recordar que no municipalismo se reconhece, geralmente, uma reação contra o feudalismo — e, assim, sabendo-se que nossas capitanias hereditárias tinham alguma coisa do regime feudal, não é de admirar que as câmaras municipais, em pleno regime colonial, se insurgissem contra os Governadores. Era a mesma reação municipalista contra o feudalismo.

A Carta régia, de 12 de abril de 1664, mandou que as Câmaras reconhecessem a superioridade dos Governadores — mas, como refere CORTINES LAXE (7), elas praticavam atos exorbitantes de sua competência — promovendo a guerra e a paz com os gentios, decretando a criação de arraiais, convocando juntas para discutir e deliberar sôbre negócios da capitania, exigindo que os Governadores comparecessem perante elas para tratar de negócios públicos, suspendendo-os, dando-lhes substitutos até que o govêrno da metrópole providenciasse.

(7) *Regimento das Câmaras*, pág. XVII.

Os conflitos prolongam-se no regime imperial. Governos provinciais chegaram a considerar-se com autoridade para “repreender” Câmaras municipais — e estas repeliam, com arrogância, a advertência.

Não evitou tais colisões a lei, autorizada pela Constituição monárquica, a que aludi. Essa lei — de 1 de outubro de 1828 — daria às Câmaras bem restrita liberdade nos atos de mera administração, tornando-as, porém, dependentes dos conselhos gerais das Províncias, não só quanto aos atos de alienação de bens imóveis do patrimônio municipal, mas até quanto às posturas que adotassem. As posturas vigorariam apenas durante um ano, enquanto não fôsem confirmadas pelo Conselho geral da Província, que também as poderia alterar ou revogar (art. 72 da lei de 1 de outubro).

Mais tarde, as posturas municipais eram aprovadas, interinamente, pelo Presidente da Província, vigorando, então por um ano. Na província do Rio de Janeiro, até 1850, as municipalidades não podiam fazer obra, mesmo de evidente utilidade pública, sem licença do Presidente da Província, se fôsse de custo excedente a 500 mil réis. Até a proclamação da República, não poderiam nomear um funcionário qualquer, sem aprovação do Presidente da Província.

* * *

Pode dizer-se que não havia autonomia municipal. Já se consideravam as Municipalidades como corporações meramente administrativas; contudo, a administração ficava tolhida, entravada. O grande engodo era a eletividade das câmaras — que nem constituia uma inovação, pois provinha do período colonial.

O próprio CORTINES LAXE apontava graves defeitos da lei de 1 de outubro — notadamente, a falta de “separação das faculdades deliberativas das meramente executivas” (8). Parecia-lhe que o “agente executor” das câmaras não deveria ser o respectivo presidente — que, a princípio, era o vereador mais votado e, depois, passou a ser eleito pela mesma corporação — e, sim, um empregado permanente, escolhido pela Câmara, também não de nomeação do govêrno, como havia quem preferisse.

Nem era somente êsse o defeito, que o antigo vereador de Rio Bonito apontava na lei de 1828. Ao contrário, indicando as bases para

(8) *Op. cit.*, pgs. XXXI-XXXIII.

a reforma das municipalidades, queria, também, que estas fôsem dotadas de rendas suficientes, tivessem independência e liberdade de ação nos atos de pura administração, ainda que sem romper os laços de subordinação aos poderes gerais do Estado; discriminadas das que exerciam por delegação de outros poderes, e tornadas bem conhecidas, as atribuições puramente municipais; estipulado que os empregados municipais seriam de sua confiança imediata. Tudo isso lhes era negado.

Em suma — a lei de 28 organizou os governos municipais, com o mesmo sentido centralizador, a mesma suspeita contra o espírito local — até certo ponto compreensível, porque êste espírito dominara a vida dispersa, desconexa, do período colonial. Fôra, também, o sentido da Constituição imperial, quatro anos antes.

* * *

Contudo, a êsse tempo, fermentava a reação descentralizadora. Em 31 se corporiza no projeto de reforma da Constituição, de que resultaria, em 1834, o Ato adicional, lei de inspiração francamente federalista.

Por isso mesmo, fortalece, prestigia as províncias e suas assembleias legislativas — sem chegar a estabelecer a eletividade dos presidentes de províncias, que continuariam de livre nomeação do imperador.

De competência das assembleias provinciais ficou sendo a legislação sobre “a polícia e a economia municipal, precedendo propostas das Câmaras”. As Câmaras Municipais cabia, apenas, a iniciativa de propor a deliberação sobre assunto de exclusivo interesse local.

Alegou-se que o Ato adicional, elevando os antigos conselhos de província, reduzira as municipalidades “a meras executoras das deliberações das assembleias provinciais e das ordens dos presidentes de província, agentes certos do Poder Executivo central” (9).

No mesmo sentido se pronunciou o VISCONDE DO URUGUAI (10), chegando a proclamar: “o Ato adicional matou as liberdades municipais”.

TAVARES BASTOS, arauto do federalismo no Brasil, não lhe endossou a crítica. Entendia justo conferir às assembleias provinciais —

(9) CORTINES LAXE, *op. cit.*, pg. XXVI.

(10) *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, vol. I, pgs. VIII-XI.

não aos presidentes — a superintendência sobre as câmaras; “mas, na esfera das amplas faculdades relativas aos municípios... cabia às assembleias aplicarem às localidades de cada província o sistema de governo mais proveitoso” (11). Assim, esperava êle que as províncias fundassem “a liberdade municipal, primeira condição do governo do país pelo país” (12), devendo a autonomia municipal caracterizar-se pela livre realização das despesas, inclusive quanto à remuneração dos empregados; pela fixação e criação de impostos; pela decretação de posturas, até mesmo para desapropriações e para levantamento de empréstimos, “nos casos e com a forma fixados por lei provincial” (13).

Não queria, pois, liberdade sem peias. Apontava, desde logo, a garantia contra abusos, quanto aos interesses privados pelo recurso judicial, e, quanto aos interesses econômicos de todo o município pelas eleições, quando muito, bienais. Por outro lado, dispensando a aprovação prévia das posturas, conferiria às assembleias “o direito de anular os atos e medidas das municipalidades contrárias ao interesse público”, além da superintendência dos municípios pela comissão permanente das assembleias (14).

TAVARES BASTOS estava querendo o que decorre do regime federativo — tal como se caracterizava, ao tempo em que escrevia, tal como o praticam os norte-americanos.

* * *

Vem a ponto notar que o ilustre Sr. IVO DE AQUINO (15) argüiu de “extremadas, e em si opostas”, a opinião de TAVARES BASTOS e a minha, “quanto ao regime municipal, em face da lei interpretativa de 1840”. Em sua valiosa tese de concurso, o professor catarinense — agora, insigne senador federal — sustentou que a lei de 40 “em nada restringiu a esfera de ação do município, riscada pelo Ato adicional”, traçou-a “com mais precisão em benefício do próprio município”, restringindo somente os poderes da província. Considerou o mesmo professor que se houve abusos “não foram motivados, certamente, pelo Ato Adicional e pela lei interpretativa, que eram justos e equilibrados no traçar a esfera administrativa do município, mas

(11) *A Província*, pgs. 149-150.

(12) *Op. cit.*, pg. 132.

(13) *Op. cit.*, pg. 134.

(14) *Op. cit.*, pgs. 154-155, 158-159.

(15) *O Município*, pgs. 133-5.

pelos excessos do poder político, que desvirtuara aquêles preceitos legislativos”.

O Sr. IVO DE AQUINO deu-me a honra de transcrever algumas palavras minhas; todavia, não transcreveu o período imediatamente precedente a êsse, em que deixei bem claro o meu pensamento:

“Quando, porém, a reação de 1840 começou a restringir a esfera de competência das províncias e a autonomia das províncias, foi em os municípios que se refugiou, e expandiu-se, a idéia federalista” (16).

TAVARES BASTOS não apreciou diversamente o fato histórico. Quando, em trecho final de “A Província”, reproduzido pelo Sr. IVO DE AQUINO, descreve “as municipalidades extintas, literalmente extintas”, não atribui essa situação à lei de 40. O que atribui a essa lei, no mesmo tópico, é o aniquilamento das províncias: “as assembleias provinciais, pedadas pelas usurpações de 1840 e posteriores...” (17).

E o que TAVARES BASTOS censurou na lei de 1840 foi que não houvesse interpretado o Ato Adicional no sentido de favorecer os municípios (18), em vez de o fazer, como fêz, com a só preocupação de tolher as províncias. Por isso mesmo, a lei de 40 beneficiou, como disse o Sr. IVO DE AQUINO — ainda que muito restritamente — os municípios. Desde então, a autonomia municipal se tornou um consólio das aspirações federalistas insatisfeitas, um pretexto para evitar a autonomia das províncias.

Perdurou, contudo, entre nós, a conceituação do regime federativo fixada por TAVARES BASTOS.

Ainda no período monárquico, o VISCONDE DE OURO PRETO, empreendendo a descentralização, formulou uma ponderação, que merece ser recordada:

“Ao Estado compete, não a tutela que é a ingerência nos atos do *menor*, fazendo-os depender do seu consentimento, mas a *inspeção*, que consiste em deixar aos poderes locais o exercício de suas atribuições, só intervindo quando

(16) *Problemas Municipais*, pg. 34.
(17) *A Província*, pg. 395.
(18) *Op. cit.*, págs. 152, 154.

prejudiquem a comunhão, pois os interesses de alguns não podem sobrepujar o geral, que é de todos” (19).

A Constituição de 91 teria seguido essa orientação. Em sua vigência, um publicista da maior autoridade, o Sr. CASTRO NUNES (20), chegou a afirmar que — “a autonomia municipal é planta do unitarismo”.

Não adotei integralmente êsse ensinamento: confessei que não percebera “ao menos em doutrina, correlação necessária entre organização municipal e federação” (21) — e, na Constituinte de 34, ainda reafirmei o meu pensamento, dizendo:

“o Estado federado *pode ser* unitário... sempre conciliei certas restrições da autonomia municipal com o federalismo” (22).

Adiro, porém, a êste conceito do Sr. CASTRO NUNES:

“a autonomia do município não exprime hoje senão um conceito puramente administrativo. A grande descentralização — a descentralização *política* — operou-se entre nós com a autonomia dos Estados, essa, sim, célula da federação; porque federações comunais só existem em esquemas de escola, em paradigmas de doutrina” (23).

Realmente, o característico clássico da federação é a autonomia dos Estados-membros, o que se chamou — provincialismo; o municipalismo não lhe é essencial e pode sofrer atenuações consideráveis.

Nossa própria história política mostra, aliás, certa correlação dos dois princípios: — o municipalismo, desenvolvendo-se, por vêzes, com a centralização, como compensação, ou engôdo; em 34, com o Ato Adicional, sobe o federalismo, baixa o municipalismo; em 40, com a lei de interpretação, decai o federalismo, cresce o municipalismo; em 91, proclama-se a autonomia ampla dos Estados — chega-se a falar na sua soberania — define-se a autonomia dos municípios com:

(19) *Reforma administrativa e municipal*, pág. 47.
(20) *Do Estado federado e sua organização municipal*, pg. 170.
(21) *Problemas municipais*, pg. 24.
(22) *Anais*, vol. XX, pg. 456; *Pela nova Constituição*, pg. 274.
(23) *Op. cit.*, pgs. 107-8.

restrição considerável; em 34, em 37, em 46, sofrem os Estados limitações, que se procuram compensar — enganadoramente, como já disse — mediante novas garantias concedidas aos municípios.

E' um traço constante, mais ou menos acentuado, de tôda a nossa evolução constitucional. Através dela, sempre se sente a tendência centralizadora. No período de 1934 a 37, cresceu, avassaladoramente, a influência, o poderio, a ação do govêrno central. Tolhidos e atrofiados os Estados, é nos municípios, como sempre aconteceu em nossa história política, que se refugia a reação descentralizada. Ainda nesse sentido, ela é benemérita — por constituir atenuação das demasias do poder central.

* * *

De resto, a própria conceituação do federalismo tem evoluído, nas constituições que o estabelecem e na sua prática mundial.

Um dos mais conceituados teóricos do federalismo (24) considerava característicos primordiais do Estado federal a participação dos Estados-membros na formação do Estado federal, e subsidiariamente a autonomia constitucional, sem se referir à autonomia dos municípios (25). O mesmo autor destacou três tipos de coletividades descentralizadas, que correspondem a três formas de descentralização — a saber:

1.º — descentralização propriamente administrativa — municípios;

2.º — descentralização provincial — província autônoma, território, país;

3.º — descentralização federal — Estado-membro.

Ao município faz referência expressa, apenas no primeiro caso. A autonomia municipal caracteriza — e só lhe é inerente — a descentralização de primeiro grau, a simples descentralização administrativa.

Da teoria de MOUSKHELI dissentiu, criticando-a, CHARLES DURAND (26). Este definiu o Estado federal pela reunião dos três caracteres seguintes: a) um Estado descentralizado, isto é, do qual certas coletividades públicas inferiores possuem órgãos próprios; b) essa descentralização é estabelecida, ao menos em relação a cer-

(24) MOUSKHELI, *Teoria jurídica del Estado federal*.

(25) *Op. cit.*, pág. 316.

(26) *Les États fédéraux*.

tas coletividades públicas inferiores, pela constituição formal do Estado, e não pela lei formal ordinária; c) entre as competências, assim garantidas aos órgãos próprios de certas coletividades públicas inferiores, figuram competências exclusivas, isto é, excluindo a competência concorrente facultativa e o contrôlo da oportunidade de todo o órgão não constituinte do Estado (27).

Já agora, nesta concepção, a autonomia do município pode ser — ainda que o não seja necessariamente, como é em algumas constituições — característica do Estado federal.

O mesmo DURAND observa que, em França, Estado unitário por excelência, o estatuto jurídico das comunas é estabelecido por lei do Estado; ao contrário, na maior parte dos Estados federados, o Estado não intervém, em princípio, nas relações entre os Estados-membros e as coletividades (comunas, distritos, etc.), que êles encerram. DURAND recorda um princípio assentado:

“Il est en effet conforme à la notion primitive du fédéralisme que les Etats-membres soient les seules collectivités publiques internes que connaissent les organes fédéraux”.

Assim, a Constituição dos Estados Unidos deixa aos Estados-membros “um poder de iniciativa total” nessa matéria. Êles podem submeter os distritos e comunas aos regimes mais diversos, desde a mais estreita subordinação a um simples contrato minutado. Recordava DURAND a observação de BRYCE, pela qual o Estado de Nova Iorque pode suprimir a municipalidade da cidade de Nova Iorque e encarregar do govêrno local um simples funcionário.

Mostrava, porém, que, nas Constituições mais recentes, o aludido poder de iniciativa se restringe. Citava, nesse sentido, a nossa Constituição de 91, com o seu art. 68, e o dispositivo da reforma de 26 sobre intervenção federal nos Estados para salvaguardar a autonomia dos municípios; a argentina, a mexicana, a alemã, a venezuelana que fixa as matérias de competência exclusiva das municipalidades, a austríaca. Parecia-lhe, pois, que a diferença apontada, entre Estado unitário e Estado federal, tendia a atenuar-se (28).

Ainda mais notável é a alteração, decorrente de nossa Constituição de 1934 e mantida nas ulteriores, pela qual se definiu parcialmen-

(27) *Op. cit.*, pg. 350.

(28) *Op. cit.*, pgs. 147-150.

te a competência dos municípios. O ilustre Sr. VÍTOR NUNES LEAL observou, muito bem, que essa divisão tripartida da competência é desconhecida dos demais regimes federais (29).

E' sabida a evolução para a chamada "federação centripeta". Contraria essa tendência o fortalecimento da autonomia municipal, no texto da Constituição federal; redundando em restrição da faculdade de auto-organização dos Estados-membros, enfraquecendo-lhes a autoridade. E pode notar-se que os casos de intervenção dos Estados em municípios (Const. art. 23) são mais restritos que os de intervenção federal em Estados (art. 7.º).

Entretanto, em nossa Constituição, a subordinação dos municípios ao Estado resulta, acima de tudo, da fiscalização financeira que ela manda ser regulada pelas Constituições estaduais — o que, adiante acentuaremos, se não pode interpretar restritivamente. Esse dispositivo, só por si, basta para atenuar a impressão de afastamento da nova Constituição federal do que DURAND considerou os moldes "primitivos" do federalismo. Por isso mesmo, não se devem interpretar ampliativamente, em detrimento dos Estados, as restrições que a Constituição federal estabeleça à competência, que lhes cabe, de organizar os seus municípios.

* * *

A supremacia dos atos municipais nos limites de competência privativa dos municípios — a que alude o preclaro Professor Sr. VÍTOR LEAL — não é, a meu ver, decorrente, apenas, da Constituição de 34 (30). Parece-me que assim era, antes disso, em face da própria Constituição de 91.

Como quer que seja, o mesmo Professor infere dessa circunstância que se não pode recusar às leis municipais "o caráter de autênticas leis, segundo o critério formal de classificação dos atos do Estado". Corrobora essa conclusão, acentuando que, promulgadas, no uso da competência privativa dos municípios, permanecem ilesas ao impacto da legislação estadual ou federal. Finalmente, mostra que a criação de tributos compete aos municípios, sem interferência do poder estadual, ou federal, o que é incontestavelmente matéria de lei formal; e a própria Constituição federal e as Constituições estaduais aludem a leis e à função legislativa dos municípios. Invoca, ainda, o pro-

(29) *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março de 1950, pg. 68.

(30) *Loc. cit.*, pg. 70.

nunciamento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Habeas Corpus n. 30.256 (31), mostrando que, então, cinco juizes reconheceram a índole legislativa das funções dos vereadores e somente dois admitiram, implicitamente, a tese contrária (32).

Na tradição inegável de nosso Direito, as Câmaras Municipais expediam posturas e deliberações. Posturas e deliberações municipais não são propriamente leis, nem ficaram sendo as do Distrito Federal, porque a Constituição atribua "funções legislativas" à respectiva câmara de vereadores. Em certo sentido, e em certos casos, poderão considerar-se leis, apenas no ponto de vista material.

Sobre essa questão, é relevante a argumentação do Professor da Faculdade de Filosofia; sem esquecer, desde logo, a ponderação do egrégio Ministro, Sr. OROZIMBO NONATO: "a atividade legislativa municipal é pobre de conteúdo político; as disposições edilícias têm zona de influência restrita", as regras sobre construções, que o Código Civil admitiu, atendem a circunstâncias locais (32-A).

(31) *Rev. Forense*, vol. 120, pgs. 123 e segs.

(32) *Rev. Brasileira dos Municípios*, janeiro-março de 1950, pgs. 70-73.

(32-A) CARÁTER LEGISLATIVO DAS DELIBERAÇÕES MUNICIPAIS — A Assembléa de 46 não se deteve nessa questão doutrinária, apesar de haver substituído no dispositivo do projeto, que veio a ser o art. 26 da Constituição, a palavra "deliberativas" por outra: "legislativas". No anteprojeto se dizia, como na Constituição de 34, que à Câmara do Distrito Federal caberiam funções "deliberativas". O Sr. PRADO KELLY propôs que se dissesse "legislativas" (*Diário da Assembléa*, de 9 de abril de 1946, pgs. 887). Na hora da votação, o Sr. HERMES LIMA reclamou que o Partido Social Democrático honrasse "o vocábulo", do seu programa (*idem*, pg. 892). Assim se votou — sem contestação, nem qualquer dúvida ulterior. Não sei da emenda oferecida sobre esse ponto. Também não se disse, nem se tentou dizer, câmara "municipal". Ficou dito "câmara", *tout court*.

Vinha de longe, aliás, a pretensão do caráter legislativo das posturas municipais. Afirmara-o, brilhantemente, JOÃO CARNEIRO DE SOUSA BANDEIRA em *Revista de Jurisprudência*, de RAJA GABAGLIA, vol. VII, 1899, págs. 109-118). O meu inesquecível Professor de Direito Administrativo via o "fracionamento da soberania nacional" na atribuição de uma parte do poder legislativo às municipalidades — e recordava que COOLBY, BUFALINI, MELO FREIRE e RIBAS reconheceram a índole legislativa das deliberações das Câmaras Municipais.

A observação de RIBAS é particularmente interessante, porque considerava as atribuições das Câmaras Municipais "em parte, de natureza puramente legislativa". (*Direito Administrativo Brasileiro*, pg. 74). No mesmo tópico acrescentava: "como se expõe no cap. 8.º, § 4.º". Neste outro, apontava a falta de órgãos provinciais nos municípios e encarecia as vantagens de criar funcionários que servissem, para certos efeitos, de delegados dos Presidentes de província, como os Prefeitos e Subprefeitos (*op. cit.*, págs. 193-198).

SOUSA BANDEIRA analisou o movimento de centralização operado em França, e a persistência das "velhas franquezas municipais" na península ibérica. Parecia-lhe que, no Império, as posturas municipais, depois de aprovadas pela assembléa provincial, ou pela geral, conforme o caso, tinham perfeito cará-

Garantido aos municípios, pela Constituição federal, um mínimo de competência, considera o Sr. VÍTOR LEAL que os nossos Estados federados não mais são unitários, porque não são “o único juiz da competência das unidades menores”. Não me sinto convencido da inteira procedência dessa conclusão. E’ irrecusável, contudo, que já se não observa, entre nós, o conceito acima citado, de DURAND: os Estados-membros não são as únicas coletividades públicas internas que os órgãos federais conhecem: até para distribuição da receita de impostos, a União federal tem relações com os municípios. Ainda

ter legislativo. Assim, entendia êle que o Código de posturas da Côrte de 1838, aprovado pelo Ministro do Império, ficou incorporado à legislação geral. Contudo, nesse tempo, deve considerar-se que o “caráter legislativo” resultaria da intervenção da assembléa.

Depois, a primeira lei orgânica do Distrito Federal, na minuciosa enumeração das matérias de competência do Conselho Municipal (art. 15 da Lei n.º 85, de 1892), dizendo várias vezes “resolver”, “estatuir”, “providenciar”, “regular”, “organizar” — uma só vez disse “legislar” e foi em relação ao “tombamento e cadastro do território e bens do município” (§ 13). A lei orgânica atual vai mais longe, declarando que “o Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Vereadores” (art. 6.º da Lei n.º 217, de 1948) e designando como “leis” tôdas as deliberações da mesma Câmara (Cap. II, seção II).

De resto, o Sr. CASTRO NUNES acentuou que, nesse particular, a situação do Distrito Federal é especial (*Revista Forense*, vol 120, pgs. 219-220), pois, só em relação ao Distrito Federal, e não aos municípios em geral, a Constituição qualifica de “legislativas” as funções da Câmara respectiva. E’ certo, porém, que, como assinalou o Sr. VÍTOR LEAL, tôdas as constituições estaduais, exceto sômente a do Espírito Santo — “adotam uma ou outra expressão, às vezes mais de uma, que implica o reconhecimento das funções legislativas dos municípios” (*Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março de 1950, pg. 72). Ainda assinala o Sr. VÍTOR LEAL que, na própria Constituição federal, se usa da palavra “lei” — abrangendo os atos das câmaras municipais, sôbre impostos e funcionários públicos (idem, pág. 71).

No julgamento do citado *Habeas-Corpus* n.º 30.256, notou o Sr. VÍTOR LEAL que, apesar de negadas as imunidades dos Vereadores municipais de Araruama, no Estado do Paraná, cinco Juizes do Supremo Tribunal reconheceram a natureza legislativa das funções da Câmara dos Vereadores. Ora, se as Câmaras Municipais se enquadram no “Poder Legislativo”, mal se compreende que não caibam a seus Vereadores as imunidades do art. 45, contido na seção da Constituição federal consagrada àquele poder.

Em todo o caso, não me parece que tenham sido destruídos os fundamentos do brilhantíssimo voto contrário proferido pelo Sr. CASTRO NUNES. O insigne Magistrado e publicista mostrou, irresponsivelmente, que se não pode admitir que o exercício dos poderes do Estado fiquem freados pelas câmaras municipais (*Rev. cit.*, pág. 218), assim mesmo o uso, na linguagem corrente, da mesma palavra — “lei” — para designar, tanto como a lei formal, a lei material (idem, pg. 217).

Ainda assim, o Sr. VÍTOR LEAL assinala que as leis sôbre impostos são de caráter formal e os municípios as promulgam. Também se referiu ao art. 572 do Código Civil, que dá força de lei aos “regulamentos edilícios”.

Quanto ao art. 572 do Código Civil, citado pelos Ministros Srs. HAHNEMAN GUIMARÃES e OROSIMBO NONATO, não me parece que tenha dado força de lei ao que o mesmo dispositivo designou pelas palavras “regulamentos administrativos”, mandando observá-los nas construções. CLÓVIS BEVILAQUA expli-

assim, êsse caso especial não significa a exclusão do conceito de DURAND, porque mais relevante é o fato de não aludir a Constituição à intervenção da União no município, admitindo a intervenção sômente pelo Estado (art. 23).

Também é certo, por outro lado, que a simples exigência da formação de municípios, o desdobramento necessário de cada Estado em municípios — que, entre nós, vigora desde a Constituição de 91, senão desde a própria Constituição imperial (art. 167) — envolve o reconhecimento de certa competência dos municípios. O principal é que ao Estado cabe sempre definir essa competência — dentro das linhas gerais traçadas pela Constituição federal. Assim, em face da Consti-

cou que tais regulamentos se referem “à forma, segurança, higiene dos prédios urbanos, assim como à polícia dos estabelecimentos industriais”. Essas matérias sempre foram de competência dos municípios. O Código Civil não ampliou a competência municipal; sômente validou os “regulamentos” e a êles se reportou, mandando aplicá-los, precisamente porque não tinham força de lei.

Quanto à “legislação” tributária dos municípios, deve-se atender a que se trata do exercício de uma competência delegada e restrita. A Constituição atribuiu aos municípios certos impostos (art. 29); os municípios não podem criar algum outro imposto — o que é facultado sômente à União e aos Estados (Constituição, art. 21). Ainda mais: a Constituição submete os municípios à fiscalização financeira estabelecida pelos Estados (art. 22) e à observância das regras sôbre elaboração do orçamento (arts. 22, parágrafo único, 73 a 75). De tal arte, a “lei” municipal, mesmo em matéria tributária, se aplica em campo restrito, e fica bastante entravada.

Por aí, a questão se liga a outra, mais alta, debatida por alguns dos maiores publicistas — JELLINEK, LABAND, LE FUR, BOREL, DUGUIT — em tôrno do “direito próprio” e do “direito delegado”, do Estado e das coletividades não soberanas, inferiores. Sem considerar essa controvérsia, permito-me assentar que a lei — *strictu sensu* — é expressão da soberania, emanada da prerrogativa de auto-organização, da autodelimitação da competência, quando concorrem os três poderes públicos essenciais. Os municípios podem exercer, em certas matérias, funções “quase legislativas”. Não têm, contudo, câmara legislativa, no sentido estrito desta palavra. Nem o Distrito Federal deveria tê-la, nem as Câmaras se enquadram no Poder Legislativo — tanto que aos Vereadores não cabem as imunidades do art. 45 da Constituição federal. KELSEN pôs bem a questão, nestas palavras:

“Os órgãos dos municípios podem ter competência também para estabelecer normas gerais que não terão o nome de “leis”; mas que o serão no fundo, desde que tenham sido estabelecidas por um corpo colegial representativo, por um Conselho Municipal ou corporação eleita pelos habitantes do município” (*Teoria general del Estado*, trad. espanhola, pg. 240).

Fizemos o contrário; demos, na própria Constituição federal, expressamente, o nome de “leis” a deliberações municipais e declaramos “legislativas” as funções das Câmaras Municipais, ainda que nem sempre umas e outras tenham êste caráter, nem valham como tais.

Parece-me ter havido apenas um deslize da boa técnica, nos dispositivos constitucionais invocados.

tuição de 46, por exemplo, quanto aos “serviços públicos locais” que aos municípios compete organizar (Constituição art. 28, II, b) — a Constituição do Estado pode e deve determiná-los. Quanto à “decretação e arrecadação de títulos e aplicação de rendas” (art. 28, II, a), mais restrita é, em verdade, a competência do município, por isso que subordinada à fiscalização financeira do Estado.

Em suma, deve considerar-se que a situação dos municípios, assim caracterizada, não destrói, por completo, a unidade do Estado federado. Esta ficaria anulada somente se os municípios estivessem perante o Estado, na mesma situação em que êste se acha perante a União. Não é assim — e, portanto, a unidade do Estado federado subsiste, ainda que com alguma atenuação.

* * *

Proclamada a República, sobreveio o regime federativo. A Constituição de 91 não se ateu ao modelo americano — até porque, ao contrário do que tantas vezes se tem dito, não foi apenas cópia da Constituição da grande república da América do Norte. Não silenciou sobre os municípios. A êles consagrou um título — o III — de um só artigo, de três linhas, dizendo que os Estados se organizariam “de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68). O dispositivo terá sido inspirado pelo art. 5.º da Constituição argentina dêse tempo: as palavras finais parecem traduzir o pensamento de TOCQUEVILLE, quando disse que “em tudo o que somente a elas se refere, as comunas mantêm-se como corpos independentes” (33). A Constituição do Império (art. 71) aludia ao “interesses peculiares de cada cidadão na sua província”.

O art. 68, aparentemente amplo, continha duas restrições — que considere acertadas. Uma era que a autonomia se restringia ao que fôsse de “peculiar interesse” — isto é, de exclusivo interesse, do município. Mesmo a administração do município não é sempre de exclusivo interesse do próprio município. Sendo êle a sede do governo estadual, ou por sua situação, pode sua administração envolver grandes interesses do Estado, ou da própria Nação. Por outro lado, quem fixaria a extensão da autonomia, determinando até onde iria o “peculiar interesse” do muni-

(33) *De la démocratie en Amérique*, vol. I, pg. 111.

cípio? Havia de ser a Constituição do Estado, a lei orgânica, emanada do legislador estadual, pois se trata de regra estabelecida para a organização dos Estados (“os Estados organizar-se-ão...”). Por essas considerações, parecia-me legítimo que, ao menos em certos casos, a Constituição estadual estabelecesse a nomeação do Prefeito pelo Governador. Contudo, em tôrno dessa questão, muito se debateu e a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vacilou (34).

Era exata e fecunda a fórmula da Constituição de 91. Exata, por assegurar a organização municipal dos Estados — isto é, aos Estados se dividiriam em municípios, se comporiam de municípios, por êles regulados com inteira discricão, observado um só princípio — o da autonomia local — e essa era a condição única imposta à sua organização. Fecunda, por limitar a autonomia a tudo o que fôsse de “peculiar interesse” dos municípios. Esta expressão, um tanto ampla, um tanto vaga, permitiria soluções várias, conforme as circunstâncias a apreciar em cada caso.

O provector publicista, Sr. ORLANDO M. CARVALHO (35) criticou o dispositivo, indagando: “como se poderá definir um interesse que só se limite ao município?” Em verdade, deve reconhecer-se que, cada vez mais, a interpenetração dos problemas e das necessidades pode envolver — e envolve — em cada caso, interesses de outros municípios, do Estado, da própria Nação.

Chegou o Sr. FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA a considerar que “na época atual, não há, realmente, interesses *exclusivamente* locais”. Acrescentava, porém, outra conceituação do “peculiar interesse” dos municípios: são “as atribuições que entendem principal e imediatamente com o interesse local, ou, como escreve POSADA, aquelas atividades, interesses e serviços que se estimam, circunstancial ou essencialmente, como notòriamente locais, de uma forma, ou de outra, e que se definem como funções próprias da cidade” (36). Ora, todos êsses casos não se podem, a meu ver, considerar de “peculiar interesse” do município; podem ser, sim, de seu interesse *preponderante*.

Creio, pois, que se deveria dizer — “peculiar ou preponderante interesse”. A autonomia se estenderia a todos os assuntos, em que, não sendo o município o único interessado, fôsse o principal.

(34) Vide *Problemas Municipais*, pgs. 70 e segs.

(35) *Política do Município*, pg. 86.

(36) *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março de 1950, pg. 103.

Como quer que seja, à lei estadual caberia caracterizar, ou definir, o “peculiar interesse” do município — como bem decidiu o Supremo Tribunal Federal, em Ac. n.º 1.118, de 13 de janeiro de 1909.

Usando de expressão vaga, a Constituição quis, precisamente, deixar bastante liberdade aos Estados para fixarem os limites da autonomia municipal. A Constituição de 91 nem estabelecia, expressamente, qualquer característica dessa autonomia. Era a autonomia estadual o que lhe inspirava maiores zelos — e não a autonomia municipal. E assim devia ser (36-A).

(36-A) A EXPRESSÃO “PECULIAR INTERESSE” — O projeto da Constituição, elaborado, em 1890, pela Comissão de 5 juristas, dispunha, no art. 82:

“O regime municipal será organizado por lei do Estado, tendo por base:

1.º — a autonomia do município, em tudo quanto fôr de seu interesse;

2.º — a eleição dos funcionários, que devem constituir o seu governo ou administração”.

Vê-se que a autonomia do município se estendia a tudo o que fôsse de interesse dêle; e nesse conceito se não incluía a eletividade do governo local, que era mencionada destacadamente.

Nos projetos isolados dos vários membros da Comissão não encontro a caracterização da autonomia pelo “interesse” (vide GOMES RIBEIRO, *A gênese histórica da Constituição federal*) que, assim, terá aparecido somente no projeto conjunto, subsequente aos individuais supracitados.

No entanto, no projeto que RUI BARBOSA reviu — e que seria êsse mesmo projeto — o art. 82 aparece com o exato teor acima reproduzido, aditada, porém, a palavra “peculiar”; isto é, em o item 1.º dêsse artigo se dizia, “a autonomia do município em tudo quanto fôr de seu peculiar interesse” (vide RUI BARBOSA, *Obras completas*, vol. XVII, tomo I, pg. 280).

RUI BARBOSA, emendando o artigo no princípio e no item 2.º — deixou, inalterado, êsse dispositivo (*loc. cit.*). A expressão figura no projeto do Governo Provisório, promulgado com o Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890 (art. 68, 1.º) e assim também, na Constituição de 91.

O anteprojeto da Comissão do Itamarati, em 1933, preferiu dizer: “privativo interesse”.

A Constituição de 34 (art. 13) restabeleceu a expressão de 91; manteve-a (art. 26) a Carta de 37. A caracterização da autonomia ficava feita por essa fórmula ampla e flexível. Já disse que ela se encontra no livro de TOCQUEVILLE; mas, estava também na Constituição imperial (art. 71): “a Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares”.

A Constituição de 46, não suprimindo a locução, destacou-a, preferindo dizer (art. 28):

“A autonomia dos Municípios será assegurada:

I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente...”

Como já observei, assim, verdadeiramente, se restringiu, de certo modo, o conceito da autonomia — porque esta fica reduzida, além da eleição do Pre-

Por outro lado, a Constituição de 91 nem mencionou a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União (art. 6.º), por amor dos quais o Governo Federal interviria em negócios peculiares dos Estados. O douto JOÃO BARBALHO também não o incluiu — e o Sr. CASTRO NUNES (37) justificou-o cabalmente.

Por fim, fêz tal inclusão a reforma constitucional de 1926 — de bem acentuada orientação centralizadora. A Constituição de 34 conservou a inovação (art. 7, I, d). A Carta de 37 não fêz referência expressa a êsse princípio (art. 9, e). A Constituição de 46 restabeleceu a menção (art. 7, VII, e).

Não me parece que se trate, em rigor, de princípio constitucional “da União”: será, antes, regra de organização interna dos Estados. Por isto mesmo, no entanto, há de caber a intervenção federal nos Estados que a não absorvem. Nem a intervenção federal se dá apenas para manter princípios constitucionais da União. Haja visto o caso da impontualidade financeira (em relação aos Estados, art. 7.º, n. VI; em relação aos municípios, art. 23). Merece notado que a intervenção para assegurar a autonomia municipal compete à União, e não ao Estado, e far-se-á no Estado, e não no município. De certo, porque a violação do princípio, que se tenha de corrigir, provirá do Estado e porque o Estado é a única unidade federal.

* * *

No período do governo ditatorial, de 30 a 34, em pleno regime de concentração de poderes, se organizaram, por Decreto de 29 de agosto de 1931 (n.º 20.348), conselhos consultivos, de livre nomeação do Presidente da República, não só nos Estados, como também nos municípios — senão em todos, ao menos nos principais de cada Estado, sendo os de menor renda grupados em zonas, tendo conselhos re-

feito e dos Vereadores, à “administração no que concerne ao seu peculiar interesse”. Ao passo que no que “concerne ao seu peculiar interesse não é somente a “administração” que se há de garantir aos municípios — mas, tudo, inclusive o governo e a deliberação.

Preferiria, pois, que se tivesse mantido o art. 68 da Constituição de 91; ou, melhor, que se dissesse — interesse *preponderante* do município em vez de interesse *peculiar*. Neste sentido já me pronunciei e assim também, creio eu, opinara, com autoridade, o Sr. SAMPAIO DÓRIA, ponderando que o que diferencia os interesses da União dos Estados e dos Municípios é a “predominância”, e não a “exclusividade” (*Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, 1928, pg. 423).

(37) *Op. cit.*, pg. 108.

gionais. Eram gratuitas as funções dos Conselhos. Muitos atos dos Prefeitos, assim como dos Interventores, ficavam dependendo da audiência — da simples audiência — do Conselho respectivo. Estabeleceram-se regras sobre a administração local — notadamente, a da aplicação de 10%, pelo menos, da renda estadual na instrução primária — que a Constituição de 34 consagraria, noutros termos. Determinou-se a supressão dos municípios cuja renda não atingisse a certa cota, prefixada em relação à renda do Estado, ressalvados, porém, os que, por motivos especificados, o Interventor considerasse necessário manter. Impôs-se a publicação periódica do movimento da receita e despesa de cada município. Limitaram-se os vencimentos dos Prefeitos. Assegurou-se recurso judicial contra os atos das autoridades locais violadores do Decreto. Submetidos os Estados à autoridade do governo central, também aos municípios esta se applicava. Alguns desses preceitos mereciam perdurar.

* * *

Encerrando o período do governo discricionário resultante da revolução de 30, a nova Constituição, em 34, manteve a mesma expressão final do art. 68 da Constituição de 91, omitindo, porém, indevidamente, a referência aos Estados, para dizer: “os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. “Serão organizados”... por quem? Não se disse quem os organizaria: o Estado? ou a União?

A seguir, a nova Constituição indicou, exemplificativamente, matérias de peculiar interesse dos municípios, a saber: 1.º — a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquêle ser eleito por esta; 2.º — a decretação dos seus impostos e taxas; e arrecadação e aplicação de suas rendas; 3.º — a organização dos serviços de sua competência.

Logo depois, o mesmo art. 13 da Constituição de 34 admitia que o Prefeito fôsse de nomeação do Governo do Estado no município da Capital e nas estâncias hidrominerais. A primeira destas duas exceções é bem compreensível, à face do critério adotado, e de acôrdo com o que já disse; a outra — a das estâncias hidrominerais — mal se pode justificar como aplicação do mesmo critério (pois a administração dos municípios em que haja essas estâncias pode envolver, apenas, o interesse exclusivo do próprio município). A luz do mesmo

critério, outras exceções seriam de admitir à regra da eletividade do Prefeito. Os benefícios feitos pelo Estado — entenda-se, benefícios, de ordem financeira, vultosos — justificariam, segundo o critério adotado, a nomeação do Prefeito pelo Governador; não, a simples circunstância de haver na localidade uma estância de águas minerais. Assim dispôs a Constituição de 46, mas somente em relação a tais estâncias.

A melhor inovação da Constituição de 34 foi, porém, a meu ver, a discriminação dos impostos que ficaram pertencendo privativamente aos municípios, além dos de que êles participariam, com os Estados, ou com a União e os Estados, e dos que os Estados lhes transferissem.

Aos municípios ficaram, assim, reservados (art. 13, § 2.º) o impôsto de licenças, o predial e territorial urbanos, o cedular sobre as rendas de imóveis rurais, o sobre diversões públicas e as taxas dos serviços municipais. Além disso, o impôsto de indústrias e profissões (art. 8.º, § 2.º) seria lançado pelo Estado e arrecadado, por êste e pelo município, em partes iguais; e (art. 109, parágrafo único) dos novos impostos, criados pela União ou pelos Estados, caberiam 20% ao município de onde proviessem. Admitiu-se, expressamente, que os Estados transferissem aos municípios algum ou alguns dos impostos que lhes cabiam.

Ao passo que a Constituição de 34 assim regulou a distribuição das rendas em favor dos municípios, na Constituição de 91 nem se falava em impostos municipais. Discriminavam-se, apenas, os impostos de competência privativa da União e os de competência privativa dos Estados. Aquela, como a êstes, se facultava criar, cumulativamente ou não, quaisquer outras fontes de receita, respeitada a competência privativa de cada qual e a liberdade de trânsito. Os municípios tinham, portanto, os impostos que os Estados lhes concedessem.

A Constituição de 34 fêz, pois, uma inovação considerável, consagrando preciosa garantia da autonomia dos municípios. Como disse noutra oportunidade, o que importa não é exagerar a autonomia municipal; é salvaguardá-la nos limites razoáveis que lhe sejam fixados.

Do mesmo passo, a Constituição de 34 facultou aos Estados (art. 13, § 3.º) criarem “um órgão de assistência técnica e fiscalização das finanças dos municípios” e (art. 13, § 4.º) intervirem nos municí-

plos, a fim de lhes regularizar as finanças, “quando se verificasse impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado ou falta de pagamento da sua dívida fundada por dois exercícios consecutivos”.

* * *

Os dispositivos da Constituição de 34 não chegaram a ter aplicação, tão curta foi a sua vigência e faltou-lhes o complemento indispensável, que seria a delimitação dos serviços e encargos atribuídos aos municípios.

Na Constituinte de 34, propus fôsse feita essa determinação (38); não teve acolhida a minha sugestão. Insigne publicista, o Sr. ORLANDO DE CARVALHO, lamentou que assim se tivesse deliberado (39) e recordou que já o VISCONDE DO URUGUAI, em 1869, procurara atender à necessidade apontada. Pode-se mesmo citar, nesse sentido, os arts. 66 a 71 da Lei de 1 de outubro de 1828.

Não o tendo feito a Constituição federal, poucas são, ainda agora, as Constituições estaduais que enumeram os serviços municipais. A do Piauí menciona, como matérias de competência legislativa do município, as seguintes: “iluminação pública, limpeza, calçamento, esgôto, arborização, ajardinamento, estradas, ruas, bibliotecas, prédios escolares de construção municipal, escolas, hospitais, construções urbanas e cemitérios”. O principal não é, porém, definir a competência legislativa; o principal seria atribuir aos municípios êsses serviços, ou outros, determinados — vedada qualquer sobrecarga. Pelo menos, poder-se-ia manter o *statu quo*, impedida a transferência, pelo Estado, de qualquer outro serviço, sem excluir a possibilidade de assumir o município, por deliberação própria, algum, não atendido precedentemente.

Neste sentido, é louvável o dispositivo da Constituição do Estado de Minas Gerais — que não encontro em nenhuma outra Constituição estadual — assim formulado:

“Art. 99 — O município terá sòmente os encargos que lhe competirem em virtude de sua atividade administrativa e os previstos na Constituição federal, não podendo o

(38) *Pela Nova Constituição*, pgs. 498, n.º 47, e 542.

(39) *Política do Município*, pgs. 119-120.

Estado atribuir-lhe outros, nem obrigá-lo a despesas sem lhe proporcionar os meios”.

* * *

Em 37, desfechado o golpe de Estado, promulgada a Carta Constitucional de 10 de novembro, voltou-se ao regime ditatorial, com estrita concentração de poderes.

Apesar disso e de algumas concessões enganadoras — a Carta de 37 não foi generosa com os municípios. Reproduziu o dispositivo da Constituição de 34 sôbre organização municipal, com a só alteração de passarem os Prefeitos a ser, sempre, de nomeação do Governador. Omitiu o dispositivo sôbre o órgão de assistência técnica e de fiscalização financeira das municipalidades. Não mencionou, como já disse, a autonomia municipal como princípio constitucional da União. Não aumentou os recursos financeiros dos municípios; ao contrário, tirou-lhes o impôsto cedular sôbre a renda de imóveis rurais e a participação em novos impostos criados pela União ou pelo Estado. Estabeleceu três novidades. Uma, a eleição dos Deputados federais pelos Vereadores e mais dez cidadãos eleitos em cada municipalidade; outra, a eleição do Presidente da República por eleitores designados pela Câmara, que formariam a maioria do colégio eleitoral; também admitiu que, pela forma que os Estados regulassem, os municípios da mesma região se agrupassem, com personalidade jurídica, para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. As duas primeiras inovações, lançando a fundo o município na política, não podem ter o meu aplauso. A última não seria em rigor, uma inovação, pois os Estados poderiam autorizar tais acôrdos, na vigência da Constituição de 91, apesar de haver nessa Constituição dispositivo, que se não encontra nas ulteriores, atinente apenas aos acôrdos interestaduais. No silêncio da Constituição estadual, a par do da federal, não considero que os municípios estivessem autorizados a realizá-los, pois nem se trataria de matéria de seu “peculiar interesse”, mas, sim, também de todos os demais municípios que participassem do ajuste, e até do próprio Estado.

* * *

A idéia do agrupamento de municípios terá sido, pela primeira vez, acolhida em 33, no anteprojeto de Constituição da Comissão

do Itamarati. Ele autorizou (art. 87, § 2.º) os Estados a “constituir em Região, com a autonomia, as rendas e as funções que a lei lhe atribuir, um grupo de municípios contíguos, unidos pelos mesmos interesses econômicos”. O Prefeito da Região seria eleito pelos Conselheiros Municipais e o Conselho Regional se comporia dos Prefeitos municipais da mesma Região (39-A).

Nesse caso, mal se concebe como subsistiriam os municípios. Não seria, apenas, o agrupamento para determinados objetivos, mas uma reunião, de que surgiria nova entidade de Direito Público interno — a Região — como há na Itália atual.

(39-A) ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS — A idéia é velha conhecida nossa fôra exposta, e bem justificada, por AZEVEDO MAIA (*O Município*, 1883, pgs. 320-1). Ele denominava a “associação de municípios”. Remontava-a a SAVARY e mostrava como seria útil realizá-la, facilitando o levantamento de capitais para grandes empreendimentos e tornando as municipalidades respeitáveis “diante de outros poderes que estão no hábito de aborrecê-las, porque são fracas e vivem isoladas”.

Ressurgiu, como disse, no anteprojeto da Comissão do Itamarati.

Mais tarde, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em seu notável estudo sobre *Problemas de base do Brasil*, sugeriu a formação de “departamentos” pelo consórcio de municípios. Um dos ilustres dirigentes do Instituto — o Sr. M. A. TEIXEIRA DE FREITAS recomendou, calorosamente, como solução das dificuldades em que se estiolam os municípios, a adoção “de dispositivos nas novas constituições estaduais, que determinem a articulação, a solidarização de grupos de municípios, tomando por base suas afinidades geográficas e econômicas” (*Revista Brasileira de Estatística*, julho-setembro de 1943, pg. 710).

Na Constituinte de 46, a idéia foi renovada, sob essa inspiração, na Emenda n.º 2.830, do Sr. LAURO MONTENEGRO. Justificando-a, ponderou seu ilustre autor que o dispositivo da Constituição de 34 não assegurava ao sistema “a eficiência desejável e as necessárias condições de continuidade”. A emenda permitia que as constituições estaduais estabelecessem “o agrupamento ou consórcio dos municípios, sob a forma de divisão regional”, sendo o “governo intermunicipal” exercido pelo “Conselho de Prefeitos”, que teria como órgão executivo “um departamento técnico-administrativo superintendido pelo respectivo Presidente”.

Não se trata de “agrupar” municípios, mas, verdadeiramente, da simples e transitória associação, por interesses comuns, que exigem ação conjunta. Em França, a matéria tem sido objeto de várias leis — de 1884, de 1890, de 1917, de 1925, de 1927 — e também noutros países se procura facilitar essas uniões (vide DENDIAS, *Le gouvernement local*, pgs. 189-200).

Suponho, todavia, que as Constituições estaduais não acolheram com simpatia a prerrogativa que, mesmo no silêncio da Constituição federal, lhes cabe nesse sentido, talvez pelo receio de que os agrupamentos de municípios levassem à formação de novos Estados, desmembrados de cada um dos Estados atuais.

Por certo, a imensidade territorial de muitos dos nossos municípios exclui certas vantagens, senão a possibilidade, dessas associações. No mesmo sentido há de influir a falta de vias de intercomunicação; mas, esta é, precisamente, uma das matérias em que a conjugação das atividades dos municípios interessados poderia ser dada maior utilidade.

Acertadamente, a Carta de 37 reservou aos Estados a faculdade de regular a forma de tais agrupamentos. Essa foi, talvez, uma de suas raras, senão a única inovação, que subsiste e merecia perdurar. A Constituição de 46 não a reproduziu. Contudo, ressurgiu em várias Constituições estaduais, valendo-se, ainda agora, da faculdade, que a Carta de 37 lhes dava, explícita e desnecessariamente.

Assim, a da Bahia permite que dois ou mais municípios, “com características econômicas e geográficas afins” se associem “tendo em vista a melhor solução de problemas de mútuo interesse e da qual resultem vantagens para a coletividade”; e, também, que dois ou mais municípios concedam, ou deleguem, serviço público para utilização conjunta, a qualquer entidade com personalidade jurídica própria e direção autônoma — sempre mediante autorização da Assembléia Legislativa, ou, no segundo caso, da sua Seção Permanente. A mesma Constituição declara que o Estado, para fins administrativos, se divide em regiões”. Outras Constituições estaduais apresentam dispositivos similares: permitindo que vários municípios “se agrupem, constituindo-se em pessoa jurídica, para instalação, exploração e administração de serviços comuns” (Minas Gerais); autorizando a celebração de convênio com outro município para a execução de serviços públicos (Pará); “os municípios da mesma região poderão agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços comuns” (Paraíba); “os municípios poderão associar-se para a realização de qualquer empreendimento de interesse comum” (Paraná); “os municípios da mesma região poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços públicos de interesse comum, dependendo tais consórcios de aprovação da Assembléia Legislativa — devendo a lei regular as condições em que se possam constituir, assim como a forma de sua administração” (Pernambuco), dispositivo este reproduzido, com exclusão da parte final, na do Rio Grande do Norte; “municípios da mesma região podem agrupar-se para criação e exploração de serviços públicos comuns, mediante autorização da Assembléia Legislativa” (Rio de Janeiro); “os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum” (São Paulo).

Como se vê, “agrupar-se” é a expressão mais usada, ainda agora, como dela usara a Carta de 37; todavia, não me parece feliz — porquanto se trata, apenas, de um ajustamento de interesses, como objetivo determinado. Por outro lado, parece-me que se deveria exigir

a contigüidade territorial dos municípios “agrupados” — que aliás já se tem considerado dispensável.

Sem me alongar, agora, no exame detalhado de constituições estrangeiras, suponho oportuno recordar os dispositivos das constituições de dois países latinos — França e Itália — promulgadas no mesmo ano que a nossa Constituição atual, e que se referem a agrupamentos semelhantes.

A Constituição francesa de 46 prevê a formação de grupos de territórios ultramarinos, com assembléias eleitas pelas assembléias territoriais (art. 78).

A italiana (art. 114 e sgs.) divide a república em regiões, províncias e comunas. As regiões estabelecidas pela Constituição são 19, prevista a fusão de várias e a criação de outras. São entes autônomos, com funções e poderes próprios, e competência para adotar normas legislativas em numerosas matérias, indicadas no art. 117 da Constituição, nos limites dos princípios fundamentais estabelecidos pelas leis do Estado e sempre que as normas não colidam com o interesse nacional ou com o de outras regiões. As províncias e as comunas “são também circunscrições de descentralização estadual e regional”. Um órgão da Região, constituído de acôrdo com as leis da República, exercita, também em forma descentralizada, o contrôle da legitimidade sobre os atos das províncias, das comunas e dos outros entes locais — e, em casos fixados pela lei, o contrôle do mérito, sob a forma de requisição motivada aos entes deliberantes para reexaminarem a deliberação adotada.

* * *

Mostrou muito bem o Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS (40) que o regime ditatorial de 37 levou a extremo a centralização política, acarretando “o marasmo político e a estagnação administrativa dos municípios do interior, sob o rígido contrôle subordinante dos órgãos estaduais, principalmente dos departamentos de municipalidade”. A ação opressiva desses departamentos — que funcionavam nas capitais, desconhecendo as condições reais dos municípios — coincidia com a incompetência dos Prefeitos, nomeados sem critério razoável, por favoritismo.

(40) *O Governo Municipal do Brasil*, pgs. 94 e segs.

Tudo isso explica a reação de 46. Esta tornou-se, necessariamente, exagerada — na repulsa, quer dos órgãos de coordenação, quer dos Prefeitos nomeados. O maior mal da ação dos departamentos de municipalidades provinha de se acharem distanciados e ignorantes das condições locais; assim como o erro de tantas nomeações desafortunadas de Prefeitos decorria do próprio regime ditatorial, sem livre-crítica da imprensa, sem organização de partidos regulares. Na legislação multifária de 37 a 45 nem tudo é, porém, censurável.

Ressalve-se, por exemplo, o desenvolvimento do Instituto Nacional de Estatística, criado por Dec. n.º 24.609, de 6 de julho de 1934, e instalado em maio de 36, que realizou, em agosto deste último ano, a Convenção Nacional de Estatística, reunindo representantes dos governos federal e estadual e celebrando o acôrdo de 11 daquele mês. No regime ditatorial (Dec. n.º 218, de 26 de janeiro de 1938) o Instituto passou a denominar-se — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e foi remodelado por Dec.-lei n.º 237, de 2 de fevereiro de 1938.

O acôrdo de 1936, resultante da Convenção, previa a coordenação das estatísticas municipais pelo Instituto — e assim começou a desenvolver-se a ação deste em relação aos municípios mediante o Dec. n.º 24.609, de 6 de junho de 1934, que visou a integração dos serviços municipais de estatística no sistema estabelecido. Assim se ressaltou a necessidade de submeter os municípios a certas normas uniformes. No segundo período ditatorial o movimento se intensificou. Culminou no Decreto-lei n.º 311, de 2 de março de 1938, que dispôs sobre a divisão territorial do país, estabelecendo regras, quase todas, acertadas, sem sacrifício da autonomia dos municípios.

Ao mesmo tempo, o Conselho Nacional de Estatística assentava as bases para monografias estatístico-descritivas e histórico-coroográficas dos municípios e promovia o levantamento do mapa de cada município. O Dec.-lei n.º 486, de 9 de novembro de 1938, instituiu a festa nacional do “Dia do Município” a ser celebrada nos anos de milésimo 4 e 9, e consistente principalmente nas “cerimônias de inauguração quinquenal dos quadros territoriais a realizarem-se em todas as sedes municipais”.

Ainda no período ditatorial se destacam muitos atos, restritivos ou reguladores das atividades dos municípios e até mesmo dos Estados.

Sôbre a divisão territorial também dispôs o Dec.-lei n.º 2.104 de 2 abril de 1940; sôbre o quadro territorial da República, o Decreto-lei n.º 522, de 28 de junho de 1938, o Dec. n.º 6.549, de 31 de maio de 1944; o Dec. n.º 5.901, de 21 de outubro de 1943 estabeleceu normas sôbre a revisão quinquenal da divisão administrativa e judiciária do país.

Em suma — assim se empreendia obra, em certo sentido e até certo ponto, verdadeiramente útil, de regularização da divisão territorial do Brasil. Receio que mal-entendidos zelos da autonomia estadual e municipal a tenham sacrificado.

Particularmente sôbre a fiscalização financeira, são, significativamente, bem numerosos os atos do govêrno federal, na primeira como na segunda fase da ditadura.

Na primeira se notam, além do Código dos Interventores já citado, o Dec. n.º 20.631, de 9 de novembro de 1931, que criou a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios; o Dec. n.º 22.089, de 16 de novembro de 1932, e Dec. n.º 22.246, de 22 de dezembro de 1932, normalizaram a fiscalização dos empréstimos externos dos Estados e Municípios pela secção técnica daquela comissão; o Dec. n.º 24.533, de 3 de julho de 1934 regulou os trabalhos da mesma secção técnica.

Na segunda fase ditatorial, a intervenção é mais acentuada. A administração dos Estados e Municípios é regulada de modo geral pelo Decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939. Depois, sobreveio o Dec.-lei n.º 3.070 de 20 de fevereiro de 1941 sôbre pessoal e serviços; Dec.-lei n.º 5.511, de 21 de maio de 1943, que alterou e retificou disposições sôbre a administração; Dec.-lei n.º 5.527, de 28 de maio de 1943, sôbre vencimentos do pessoal. Em relação à gestão financeira, recordem-se os Decretos-leis n.º 1.804 de 24 de novembro de 1939, que estabeleceu normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade; n.º 5.797, de 11 de junho de 1940, que convocou a Conferência Nacional de Legislação tributária dos Estados e Municípios; n.º 2.416, de 17 de junho do mesmo ano, que codificou as normas financeiras adotadas.

Tôdas essas normas, ou quase tôdas — boas ou más — têm caído em desuso e em esquecimento. Apenas algumas Constituições estaduais as revigoram parcialmente: a da Bahia manda respeitar “a padronização nacional dos municípios”; a de Goiás, “a Convenção Nacional de Estatística”.

* * *

Nossa Constituição de 46 levou mais longe a garantia da autonomia dos municípios — ou antes, de certa conceituação da autonomia municipal. Começou por assegurar a eletividade do Prefeito e dos Vereadores — admitindo, porém, que o Prefeito seja nomeado pelo Governador do Estado, ou do território, nos mesmos casos em que o admitira a Constituição de 34 (quanto às estâncias hidromineiras, se beneficiadas pela União ou pelo Estado) e determinando tal nomeação nos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa do país. Estas exceções à regra de eletividade do Prefeito são taxativas; é evidente que, em face do critério adotado, como já disse — pelo menos outros casos análogos deveriam ser também ressalvados.

Ficou vedada a reeleição dos Prefeitos para o período imediato (art. 7.º, VII, d). Ainda no que concerne à sua própria administração se acham os municípios — como, aliás, até mesmo os Estados — adstritos à observância das regras dos arts. 184 a 194 da Constituição federal sôbre funcionários públicos.

É de notar que a Constituição atual exige, apenas, expressamente, ainda que em têrmos genéricos, “a eleição do Prefeito” (art. 28, I) — ao passo que a de 34 permitia, também expressamente e especificamente (art. 13, I), que o Prefeito fôsse eleito pela Câmara Municipal — subentendendo-se que assim seria quando não o fôsse por sufrágio direto. O laconismo do dispositivo atual permite entender-se que continua admissível a eleição indireta do Prefeito, pela Câmara. Possibilita-se, pois, que o Prefeito fique em maior dependência dos grupos políticos da Câmara.

Essas pequenas diferenças de redação, talvez resultantes de simples inadvertências, não autorizam interpretações profundamente diversas. Nem era necessário dizer — como se disse em relação aos Vereadores do Distrito Federal, e não se disse em relação aos Vereadores municipais, que serão eleitos pelo povo, porque todos os brasileiros maiores de 18 anos são eleitores (art. 131), obrigados a votar (art. 133) e o sufrágio é universal (art. 134). Da diversidade dos textos não resulta, pois, nesse ponto, a possibilidade de soluções práticas diferentes.

E' certo, no entanto, que a norma da eletividade está sendo acolhida geralmente e repelida a da nomeação, até com algum exagero. A Constituição do Ceará (art. 105, § 3.º) tornou dependente de pré-

via aprovação da Assembléa Legislativa, pela maioria absoluta de seus membros, a nomeação do prefeito dos municípios que a lei federal tenha declarado bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país. Terá criado, assim, uma restrição à regra da Constituição federal (art. 28, § 2.º), que não poderia subsistir — pois subordinava a uma condição a prerrogativa do governador. O Supremo Tribunal anulou-a. A Constituição do Rio Grande do Sul recusou expressamente considerar de nomeação os Prefeitos da capital e dos municípios co mestâncias hidrominerais, declarando-os eletivos (art. 141, parágrafo único). Assim também outras constituições (40 A).

(40-A) NOMEAÇÃO DO PREFEITO DA CAPITAL DO ESTADO — Dispõe a Constituição federal (art. 28; § 1.º):

“Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais...”

De tal arte, os Governadores ficaram, desde logo, investidos na prerrogativa de nomear os Prefeitos das capitais de seus Estados? Há quem entenda que o dispositivo vale apenas por uma autorização a ser utilizada pelas constituições ou leis estaduais: estas darão, ou não, aos Governadores a faculdade de nomear os Prefeitos das capitais; a Constituição federal somente permitiu essa deliberação. Assim opinaram, incidentemente, no Supremo Tribunal dois de seus mais insignes juristas — os Srs. ANÍBAL FREIRE e CASTRO NUNES (*Revista Forense*, vol. 126, pgs. 407-419). Pronunciando-se sobre a substituição do Prefeito nomeado de São Paulo, também se manifestaram, incidentemente, nesse sentido, os Srs. COSTA MANSO, SAMPAIO DÓRIA e TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Correio da Manhã*, de 20 de novembro de 1952).

Atrevo-me, contudo, a considerar não bem fundada, na letra do dispositivo constitucional, essa interpretação. O § 2.º do art. 28, não se refere às Constituições ou às leis estaduais, mas, sim, diretamente aos Governadores, permitindo-lhes que nomeiem os Prefeitos das capitais. Os Governadores ficaram, pois, desde logo, investidos nessa faculdade. “Poderão”, nos termos da Constituição, ser por eles nomeados os Prefeitos das capitais.

A Constituição usa, muitas vezes, dessa mesma expressão. Assim:

Art. 2.º — Os Estados podem incorporar-se, mediante voto das respectivas assembléas...

Art. 3.º — Os Territórios poderão, mediante lei especial, constituir-se em Estados...

Art. 15, § 3.º — A União poderá tributar a venda...

Art. 21 — A União e os Estados poderão decretar outros tributos...

Art. 141, § 2.º — Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Art. 141, § 11 — Todos podem reunir-se, sem armas...

Art. 143 — O Governo Federal poderá expulsar do território nacional o estrangeiro nocivo à ordem pública...

Art. 206 — O Congresso Nacional poderá decretar o estado de sítio...

Art. 209 — Só pelo voto da maioria de seus membros poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade.

Art. 209, parágrafo único — O Presidente da República poderá, outrossim, determinar...

Em rigor, pesando bem as palavras, poderia perceber-se certa restrição, aliás bem cabível da conceituação da autonomia, no dispositivo da Constituição de 46 em confronto com o da de 34, pois enquanto esta (art. 13) mandava assegurar aos municípios

“a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”...

aquela (art. 28) garante a autonomia

“pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse...”

Caracteriza-se, pois, nesse tópico, a autonomia como meramente administrativa: a eletividade do Prefeito e dos Vereadores apre-

Art. 217 — A Constituição poderá ser emendada...

Numerosos são, também, os dispositivos constitucionais de alcance negativo, expresso pelas palavras “não pode” (art. 32, 46, 48, 58, § 2.º, 62, § 3.º, 85, 132, 160).

Em todos esses casos, a autorização, ou determinação, foi conferida, vale, opera desde logo. Assim, pelo art. 28, § 1.º, ficou, desde logo, autorizada a nomeação do Prefeito das capitais pelos governadores.

Alguma vez, quando o ato autorizado ficou dependendo de lei, federal ou estadual, a Constituição declarou-o expressamente. Nesses casos, é outra a linguagem usada; por exemplo, no parágrafo único do art. 117 — A lei poderá outorgar a outros Juizes competência para funções não decisórias.

§ 4.º do art. 122 — Poderão ser criados por lei outros órgãos da Justiça do Trabalho.

Art. 124 — Os Estados organizarão a sua justiça com observância dos seguintes princípios:

II — poderão ser criados tribunais de alçada inferior à dos Tribunais de Justiça;

VII — em caso de mudança de sede, é facultado ao Juiz remover-se para a nova sede...

X — poderá ser instituída a Justiça de paz temporária...

XI — poderão ser criados cargos de Juizes togados com investidura limitada.

Art. 146 — A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico...

Art. 147 — A lei poderá... promover a justa distribuição da propriedade...

Art. 201, § 2.º — A lei poderá permitir que a ação seja proposta noutra fôro...

Casos há, portanto, em que a Constituição apenas autoriza a promulgação de lei em certo sentido, ou com determinado objetivo: então, sem essa lei, não se aplica, não existe, o dispositivo que somente a lei vitalizaria. Como em outros casos, porém — no art. 28, § 1.º, em relação à nomeação de Prefeito pelo Governador — a Constituição não autoriza a promulgação de lei nesse sentido, ou a adoção de dispositivo constitucional desse alcance; não autoriza, desde logo, sem mais nenhuma formalidade, a nomeação pelo Governador. Tal como no art. 141, § 11, autoriza “todos” a se reunirem, desarmados; no art. 143, autoriza o Governo federal a expulsar certos estrangeiros;

senta-se noutra alínea. Em tudo o que concerne ao seu peculiar interesse, o município tem, apenas, “administração própria”; com isso se completa a “autonomia”.

Ao mesmo tempo, ressurgiram dispositivos que permitem a ação direta, ou a ação normativa, dos Estados, pela intervenção nos municípios (art. 23), nos mesmos casos estabelecidos pela Constituição de 34, que já mencionamos; pela assistência facultativa aos municípios, por órgão de assistência técnica estadual (art. 24); pela fisca-

no art. 209, parágrafo único, autoriza o Presidente da República a determinar algumas medidas na constância de estado de sítio...

Sempre, sempre, em todos esses casos — a autorização, ou a proibição, produz efeito imediato; vigora desde logo. Quando não é assim, quando há necessidade de lei, quando não fica autorizado o ato, mas, apenas, a lei — então, a Constituição o diz expressamente. Mas, quando a Constituição dispõe textualmente: “poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados, ou dos Territórios, os Prefeitos das capitais...” — fica, de pronto, autorizado o Governador de cada Estado a nomear o Prefeito da sua capital, independentemente de qualquer lei no mesmo sentido.

O exercício dessa faculdade não depende de confirmação pela Constituição, ou pela lei orgânica, estadual. Poderá uma dessas leis dizer, validamente — o Prefeito da capital não será nomeado pelo Governador? Disse-o a Constituição do Rio Grande do Sul, determinando expressamente (art. 141, parágrafo único) que o Prefeito da capital será eleito. Creio que não podia dizê-lo. O silêncio também não pode derogar o preceito da Constituição federal. O Supremo Tribunal Federal tem repellido o requisito de aprovação da nomeação do Prefeito pela assembleia, consignado em certas Constituições estaduais. Com maioria de razão, há de salvaguardar — no silêncio da Constituição estadual — a prerrogativa que a própria Constituição federal concedeu aos Governadores no art. 28, § 1.º. Se a Constituição desse ao “Estado” o poder aludido, à Constituição ou à lei, estadual, caberia regulá-lo, sem o excluir.

Na vigência da Constituição de 91 se travou interessante controvérsia entre dois dos nossos maiores constitucionalistas — RUI BARBOSA e EPITÁCIO PESSOA, então Presidente da República — sobre o alcance da expressão do art. 6.º, que rezava: “o governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo...” EPITÁCIO PESSOA considerava que essa expressão não significava que o Governo poderia intervir, ou não. Nesse caso, verificada alguma das hipóteses ressalvadas no dispositivo constitucional, teria o Governo o dever de intervir. “A discricção do Governo federal reside apenas em examinar se os fatos constituem, ou não, as condições impostas pelo legislador ao dever de intervenção. Se constituem, o Governo tem o dever de intervir. Se não constituem, é dever do Governo não intervir”. Esse mesmo entendimento haveria de prevalecer — mostrava-o EPITÁCIO PESSOA — em relação a outros dispositivos constitucionais de redação idêntica (*Documentos Parlamentares*, 14.º vol., pgs. 332 e segs.).

Afinal, RUI BARBOSA não divergiu fundamentalmente — nem seria fácil divergir dessa interpretação; sua divergência era sobre a apreciação dos fatos ocorridos no Estado da Bahia. Dizia êle:

“Poder não é ter a obrigação de fazer alguma coisa, não é estar adstrito a praticar alguma coisa. É ter o direito, a competência, a autoridade para uma função, para um ato, para uma coisa. Usará dessa autoridade, exercerá essa competência, quando

lização da administração financeira dos municípios, que as Constituições estaduais (art. 22) devem regular.

No projeto da Comissão do Itamarati (art. 87, § 4.º) — não era, apenas, a intervenção estadual no município, mas a perda da autonomia municipal, que ocorreria também em outros casos, além do de falta de pagamento da dívida fundada, a saber: “a) incapacidade para prover às necessidades normais de sua vida de acôrdo com

caiba, quando importe, quando julgue. Não obrigatoriamente. Não fatalmente. Não cegamente. Mas apreciativamente. Mas discriminadamente. Mas discricionariamente” (*O art. 6.º da Constituição*, pg. 25).

Até certo ponto, não poderia haver discrepância desses conceitos. O que RUI BARBOSA não queria era que “a desordem e a requisição do Governador” obrigassem o Governo federal a intervir; nesse caso, o Governo federal poderia, ou não, intervir (*op. cit.*, pg. 27). Mas, o Governo federal teria, necessariamente, de intervir, desde que ocorresse alguma das hipóteses mencionadas na Constituição. Então, já não teria arbítrio.

Assim, o art. 28, § 1.º, conferiu ao Governador um poder, uma faculdade, de que não pode ser despojado pela lei estadual: o de nomear o Prefeito da sua capital. De que depende o exercício dessa prerrogativa? Do próprio Governador. Se êle a exercitar, o Prefeito não terá de ser eleito. E se êle não a exercitar? Ainda se poderá discutir se lhe é facultada a omissão. Por mim, opinarei pela negativa. Desnecessariamente, várias Constituições estaduais determinam que o Prefeito da Capital seja de nomeação do governador (Alagoas, art. 89, parágrafo único; Amazonas, art. 102, parágrafo único; Espírito Santo, art. 33, III; Maranhão, art. 99; Pará, art. 42, III; Paraíba, art. 9.º; Paraná, art. 127; Rio Grande do Norte, art. 96; Santa Catarina, art. 52, III). Pela Constituição da Bahia, os Prefeitos são eleitos, mas o município da Capital terá lei orgânica especial (art. 95 e parágrafo único do art. 94). A eletividade, ressalvado somente o caso das bases militares, é a regra consagrada na Constituição do Ceará, art. 90, I; de Goiás, art. 108; de Mato Grosso, art. 94; de Minas Gerais, art. 82; de Pernambuco, art. 126; de Piauí, art. 20; de Rio Grande do Sul, art. 155; de Rio de Janeiro, art. 40, IV; de São Paulo, art. 71; de Sergipe, art. 105.

A meu ver, a adoção da regra de eletividade dos Prefeitos, assim como o silêncio da Constituição, ou da lei orgânica, do Estado, sobre a escolha do Prefeito da Capital — não importa, nem poderia importar, derrogação da prerrogativa da nomeação que, neste último caso, a própria Constituição federal confere aos Governadores. Mesmo se a Constituição, ou a lei orgânica, do Estado, disser expressamente — somente a do Rio Grande do Sul o diz, se me não engano — que o Prefeito da Capital também será eleito — esse dispositivo deveria considerar-se inoperante, por inconstitucional, desde que violaria o art. 28, § 1.º da Constituição federal.

A primeira vista, o exame dos anais da Assembleia Constituinte de 46, pareceria corroborar a interpretação que sufragio. Dos debates então travados, das votações efetuadas, ressaem conclusões significativas, nesse sentido.

A primeira delas é que a Assembleia recusou a proposta do Sr. CAFÉ FILHO, que excluía todos os dispositivos reguladores da autonomia. Parecia-lhe, com razão, que, firmado o princípio da autonomia municipal, nada mais havia a dizer na Constituição federal; tudo o que esta dispusesse sobre a matéria, seria restritivo do princípio (*Diário da Assembleia*, de 6 de abril de 1946, pg. 858).

as regras estabelecidas pela Constituição de cada Estado; b) "deficit" orçamentário de um têtço, ou mais, de sua receita, durante três anos consecutivos". Parece irrecusável a extensão, a êsses casos, da perda da autonomia. Se ela deve ocorrer para "regularizar as finanças do município", por motivo da falta de pagamento da própria dívida fundada, não se pode deixar de admiti-la, por igual, nos dois outros casos apontados. Todavia, mesmo a intervenção federal nos Estados ficou limitada ao caso da impontualidade da dívida fundada — e sòmente da dívida fundada externa.

Outra é que a Assembléa rejeitou, expressamente, a eletividade dos prefeitos das capitais (*Diário da Assembléa*, de 6 de abril de 1946, pg. 800, 3.^a col.).

No seio da Comissão Constitucional, acentou-se a conexão e a coerência das duas soluções (*Diário da Assembléa*, de 9 de abril de 1946, pg. 889, 1.^a col.; 891, 1.^a col.; 892, 1.^a col.).

Também, sendo o Prefeito do Distrito Federal nomeado pelo Presidente da República — serio lógico que o da capital de cada Estado o fôsse pelo Governador respectivo.

Todavia, a êsses elementos de interpretação se pode contrapor outro, porque ao votar-se a matéria, o Sr. COSTA NETO, líder da Assembléa, declarou, referindo-se ao artigo do projeto:

"Quer isto dizer que a Comissão resolveu não solucionar imediatamente a questão, mas incluí-la na órbita dos assuntos referentes à autonomia política dos Estados, para que suas assembléas constituintes decidam se os Prefeitos de suas capitais devem ser eleitos ou nomeados" (*Diário da Assembléa*, de 20 de agosto de 1946, pg. 4.221).

Essa ponderação terá, talvez, amortecido as divergências e acarretado a aprovação do dispositivo. Mas, é sabido que a melhor doutrina tem despreçado o elemento histórico, os trabalhos preparatórios para proporcionarem a exata interpretação das leis. Seu prestígio está decadente; dêles se há de servir o intérprete "com a maior circunspeção, prudência e discreta reserva" (CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pgs. 156-163).

De resto, nesse ponto de vista, é também de considerar que o mesmo dispositivo da Constituição atual (art. 28, § 1.^o) se encontrava na Constituição de 1934 (art. 13, § 1.^o), apenas alterada a redação: "O Prefeito poderá ser de nomeação do govêrno do Estado no município da Capital..." A redação do dispositivo de 46 refere-se ao Governador", e não ao "govêrno" — tornando-se, pois, mais preciso. Também declara que "poderão ser nomeados" — e não, como antes — "poderá ser de nomeação..."

Não consignava êsse dispositivo o anteprojeto da Comissão do Itamarati, que, ao contrário, determinava a eleição do Prefeito em todos os casos, a não ser no Distrito Federal (arts. 88 e 82, § 2.^o), e conferia carta própria aos municípios das capitais e outros (art. 87, § 1.^o).

Proveio da Comissão Constitucional da Assembléa (projeto n.^o 1, de 1934, art. 119, § 2.^o), o dispositivo. No mesmo artigo 119, o § 1.^o dispunha: "além de outros negócios, que forem especificados nas Constituições e leis estaduais...", isto é — enquanto êste parágrafo deixava, expressamente, às constituições e leis estaduais a especificação de outras matérias que seriam "de peculiar interêsse dos municípios" — o § 2.^o conferia, desde logo, diretamente, aos governos dos Estados, a faculdade de nomear os Prefeitos das capitais,

Reconhecem-se limitações, que a Constituição federal estabeleceu mediante várias proibições, inclusive algumas isenções tributárias (art. 27, 31 e 32 das disposições transitórias), condicionando à licença prévia do Senado a realização de empréstimos externos (arts. 33 e 63 n. II) e reservando à lei federal regular a aplicação da parte que cabe ao municípios no impôsto de combustíveis (art. 15, § 2.^o) e no de renda (art. 15, § 4.^o). A essas restrições acrescem as das constituições e leis estaduais, que a Constituição federal autoriza. O Sr. VÍTOR NUNES LEAL empreendeu minuciosa e bem-orientada análise dos dispositivos das constituições estaduais restritivos da autonomia dos municípios, em face da Constituição federal (41). Adiante apreciaremos alguns dêsses dispositivos.

Além de tudo, não se há de esquecer que, definidos estritamente os poderes da União e dos Municípios, cabem aos Estados todos os demais poderes "que não lhes sejam vedados pela Constituição" (art. 18, § 1.^o). Isto é — os Estados podem até exercer, concorrentemente, poderes conferidos à União ou ao município, quando não sejam privativos de uma ou de outro.

* * *

Por outro lado, em matéria tributária, a Constituição atual ampliou as concessões da de 1934 aos municípios. Transferiu-lhes, in-

sem aludir às Constituições, ou às leis dos Estados.

A bancada de S. Paulo (Emenda de 1.^a discussão, n.^o 1) propôs que, sendo eleito o Prefeito, poderiam "os Estados" estabelecer regime diferente quando se tratasse da sede do Govêrno. O Relator, Sr. CUNHA MELO, se teria inspirado nessa emenda, estabelecendo:

"nos municípios, onde estejam instalados os governos estaduais... o Executivo Municipal poderá ser escolhido por nomeação daqueles governos".

No parecer da 2.^a discussão, a Comissão respectiva — composta dos Srs. CUNHA MELO, CARNEIRO DA CUNHA e CUNHA VASCONCELOS — aceitou a emenda n.^o 1945 (uma das chamadas emendas "de coordenação", assentadas nas reuniões extraparlamentares das grandes bancadas), tendente a reduzir as exceções da regra de eletividade dos Prefeitos a dois casos: as capitais e as estâncias hidrominerais. Dizia o parecer:

"Mesmo os partidários mais intransigentes da autonomia municipal reconhecem, nesses casos, o vulto de tais dificuldades e acabam por concordar com a nomeação dos Prefeitos das capitais".

Nem uma só palavra autoriza a considerar que se tenha deixado ao arbítrio dos Estados adotar, ou não, a regra da nomeação pelo Governador, nesses casos. A origem remota do dispositivo parece, pois, confirmar a sua interpretação literal, que, de resto, corresponde ao verdadeiro interêsse da Administração pública.

(41) *Revista de Direito Administrativo*, outubro-dezembro de 1949, pgs. 384-400; janeiro-março de 1950, pgs. 424-433.

tegralmente, o impôsto de indústrias e profissões. Concedeu-lhes participação em impostos federais ou estaduais: 60%, no mínimo, do produto do impôsto sôbre combustíveis caberão aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção (art. 15, § 2.º); 10% do impôsto de renda serão distribuídos em partes iguais aos municípios (art. 15, § 4.º); 30% do excesso anual da arrecadação estadual de impostos, excluído o de exportação, sôbre a do município, salvo o da capital (art. 20). Duplicou, elevando-a a 40%, a parte do Município nos impostos novos, cobrados em seu território, pela União ou pelo Estado (art. 21). Também concedeu aos municípios os impostos “sôbre atos de sua economia ou assuntos de sua competência” (art. 29, V), semelhantemente ao que cabe à União (art. 15, VI) e aos Estados (art. 19, VI) e já cabia a êstes pela Constituição de 34, que não estendera aos municípios tal direito (arts. 6.º, I, e, art. 8.º, I, h; art. 13, § 2.º). Além de tudo isso, a Constituição de 46 equiparou os Municípios aos Estados e à União (art. 30), permitindo-lhes cobrar taxas e quaisquer outras rendas, que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços; e, também, a contribuição de melhoria, quando se verificar valorização de imóvel, em consequência de obras públicas. Omitiu-se o impôsto cedular sôbre a renda de imóveis rurais, que na Constituição de 34 figurava, como vimos, no quadro da receita municipal. Manteve-se (art. 21) a exclusão da faculdade de criar novos impostos, que estabelecera a Constituição de 34, assegurada, porém, como vimos, a participação nos que criarem a União e os Estados.

O Ato de disposições constitucionais transitórias retardou (art. 13, § 2.º), por dois anos, a partilha do impôsto de renda, e por dez anos a dos impostos estaduais excedentes dos locais. Um Estado, talvez um só — o Rio Grande do Sul — não se valeu dessa moratória e distribuiu logo a vários municípios cêrca de 200 milhões de cruzeiros.

Em suma, tiveram os municípios, em 1946, considerável aumento de recursos financeiros.

* * *

Os municípios haviam caído em penúria. Em 42 — segundo referiu o sr. EDUARDO GOMES, em discurso de São Paulo — os municí-

pios haviam tido 19,6% da receita pública enquanto a União tivera 48,4% e os Estados 32% — ao passo que nos Estados Unidos, em 34, a União tivera 31,5%, os Estados 14,8% e os municípios 54%. O Sr. RAFAEL XAVIER apresentou dados relativos ao ano de 1940, ainda mais pessimistas — ou seja: à União, 55,96%; aos Estados 37,65%, aos municípios 10,45%. O presidente sr. EURICO DUTRA, em Mensagem ao Congresso, mostrou o declínio das receitas municipais, de ano a ano: em 43 - 9,84%; em 44 - 8,44%; em 45 - 8,19%; em 46 - 7,99%; em 47 baixou, ainda, a 4,02%. O Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS recuou as indicações, informando que, em 1925-29, os municípios haviam tido 10%, voltaram a essa situação em 34, depois de haverem chegado a 12% em 30 e 31, e a 11% em 32 e 38; por fim — 8% em 35, 10% em 36, 11% em 37, 13% em 39 — descendo, de novo, a 9% em 43 e a 8% em 44. As cifras apontadas variam consideravelmente noutros documentos. As do Sr. HORÁCIO LAFER, em relação ao ano de 42, davam aos municípios 11,74%. Em todo o caso, vê-se a influência do regime de distribuição de rendas adotado na Constituição vigente em cada oportunidade. É certo que, depois da Constituição de 34, as rendas dos municípios cresceram consideravelmente — ainda que tenham declinado na vigência da Carta de 37. Por vêzes, a percentagem sôbre o total das arrecadações poderia ter baixado porque, em proporção muito maior, cresceram as da União federal.

Sob a Constituição de 46, leis federais disciplinaram — como se tornava necessário — a participação dos municípios no impôsto de combustíveis e de renda e a cobrança da contribuição de melhoria.

A primeira foi a Lei n.º 302, de 13 de julho de 1948, que reservou, do produto do impôsto sôbre lubrificantes e combustíveis líquidos, 12% para os Estados e territórios, distribuídos entre êles conforme as superfícies, populações e consumo dos produtos tributados. Os Estados e os territórios entregarão aos municípios as cotas que lhes couberem, fazendo-se a distribuição entre êles segundo êsses mesmos critérios — ou seja 2/10 proporcionalmente às superfícies, 2/10 proporcionalmente às populações, 6/10 proporcionalmente ao consumo, ou, não sendo êste conhecido exatamente, segundo o número de veículos rodoviários motorizados e licenciados. Parece que êsses 12% serão distribuídos, integralmente, entre os municípios, apesar de certa imprecisão da redação do dispositivo — porquanto aos Estados e territórios cabem 48% da arrecadação global. Os cálculos são com-

plicados, no empenho de realizar a justa distribuição das importâncias arrecadadas do impôsto, que a Constituição teve em mira. Contudo, atendendo-se à superfície, à população, ao consumo de cada Estado, não se atendeu a outro elemento, que a Constituição manda ter em conta — a produção. E agora, como se sabe, o Estado da Bahia já é produtor de petróleo e gasolina.

Há, porém, nesa mesma Lei, dispositivos que envolvem questões de organização municipal: pelo art. 5.º, *j*, para receber as cotas que lhes cabem, devem os Estados manter “serviço especial de assistência rodoviária aos municípios, com a atribuição de orientá-los tecnicamente na elaboração de seus planos e programas e tomar conhecimento de suas realizações, observado o cumprimento das condições, impostas aos municípios”; pelo art. 7.º, essas condições, estabelecidas para que os municípios recebam as cotas que lhes cabem, envolvem a obrigação de manter, em sua organização administrativa, serviço especial de estradas e caminhos municipais, capaz de dar eficiente emprêgo à cota que lhes couber no Fundo Rodoviário, e mais a de subordinar suas atividades rodoviárias a plano elaborado e periodicamente revisto em harmonia com os planos rodoviários nacional e estadual etc.; pelo art. 8.º, o Poder Executivo há de promover a realização de um convênio entre a União, os Estados e os Municípios, pelo qual serão fixadas as obrigações destes — entre as quais se menciona, desde logo, a aplicação integral, em estradas de rodagem, da dotação orçamentária, em cada exercício não inferior a 5% de sua receita, excluídas as rendas industriais.

Em conclusão — novas e relevantes obrigações se impõem aos municípios a trôco do auxílio pecuniário concedido; e abre-se margem à ação de órgãos federais de assistência técnica e de fiscalização, que auxiliarão os municípios e a que terão êles de prestar certa obediência. Essas regras minuciosas foram, aliás, autorizadas pela própria Constituição (art. 15, § 2.º), dispondo que as cotas serão entregues “nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal”.

Quanto ao impôsto de renda, de que participam os municípios, como já dissemos, a Constituição não autorizou dispositivos legais similares; em rigor, seria necessário assegurar a aplicação, que ela exige, de metade, pelo menos, da importância recebida “em benefícios de ordem rural”. Nada se fez nesse sentido.

Sobre a distribuição do impôsto de renda dispôs a Lei n.º 305, de 18 de julho de 1938, regulamentada pelo Decreto n.º 25.252, de

22 do mesmo mês e ano. Ficou estipulado que a cota de cada município será paga em duodécimos mensais — devendo cada município enviar ao Congresso e ao Ministério da Fazenda relatório sobre a aplicação das importâncias recebidas no ano anterior.

O regulamento expedido visou, não só suprir o laconismo da lei, como até mesmo corrigi-la. Assim, dispôs que o relatório será remetido à Diretoria das Rendas Internas — o que significa que deve ser enviado ao Ministério da Fazenda. Não regulou, porém, o exame desse relatório, nem exigiu que seja documentada para comprovar as despesas alegadas. Ficará sendo uma simples informação ou notícia.

Outras modificações resultaram da Lei n.º 1.393, de 12 de julho de 1951, que alterou os dispositivos sobre a distribuição das cotas e estabeleceu que o Prefeito remeta as contas e comprovantes do exercício anterior à Câmara Municipal. Não se exige, pois, a aprovação da Câmara, condicionando-se apenas à produção de prova das despesas o recebimento de nova importância.

Finalmente, a Lei n.º 854, de 10 de outubro de 1949 regulou a contribuição de melhoria. Mencionou essa lei — admitindo a exigência da contribuição noutros casos, determinados em lei especial — as obras que, acarretando valorização do imóvel de propriedade particular, autorizam a cobrança da contribuição. Mas, não ficou as taxas da contribuição, senão em relação à União e ao Distrito Federal. Os Estados fixarão as que cobrarem. E os Municípios? Creio que nenhum Estado as terá regulado. E é de recear que os municípios abusem da faculdade de que ficaram, assim, investidos.

* * *

Está se vendo que a solução, adotada nos dispositivos constitucionais citados, de co-participação nos mesmos impostos, não é plenamente satisfatória. O sistema de participação na arrecadação, feita pela União ou pelo Estado, comporta dúvidas, delongas, controvérsias, abusos, que podem ter conseqüências graves. A Constituição de 34 (art. 10, parágrafo único) previa a falta de pagamento, pelo Estado, das cotas devidas à União, ou aos Municípios, e determinava que, nesse caso, o lançamento e a arrecadação passariam a ser feitos pela União, diminuída a percentagem reservada ao Estado. Esse dispositivo referia-se aos novos impostos criados pela União, ou pelos Estados — e, ainda assim, não foi reproduzido na Constituição atual.

Os cálculos para determinação das percentagens também podem suscitar dúvidas ou impugnações — e a obrigação, imposta aos municípios, de aplicarem “em benefícios de ordem rural”, segundo a equívoca expressão do § 4.º do art. 15 da Constituição Federal, metade, pelo menos, do que receberem da União, proveniente da arrecadação do impôsto de renda, pode autorizar verificações que se tornem irritantes, ou resultem fictícias.

Além disso, a distribuição do impôsto federal sôbre a renda é feita aos municípios “em partes iguais”. Alguns Estados têm, por isso, criado novos municípios, subdividindo os já existentes, para que lhes caibam menor número de cotas.

Formam-se pequenos municípios, sem condições de vida própria. O próprio Presidente da República, em Mensagem de 1950, denunciou o abuso, acentuando que se criavam municípios que contariam, para viver, só com a cota do impôsto federal de renda.

* * *

Enquanto alguns Estados usavam desse artifício fraudulento, os próprios municípios — muitos dêles, se não quase todos, velhos e novos — desmandavam-se na aplicação dos recursos que lhes couberam.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 13, mandou aplicar gradativamente, a partir de 48, a nova distribuição de rendas — de sorte que a União entregaria aos municípios, naquele ano, metade das cotas que lhe caberia arrecadar do impôsto de renda e, sômente no ano seguinte, as cotas integrais. Assim, em 48, os municípios receberam quase Cr\$ 181.000.000,00 — e em 49, mais de Cr\$ 419.000.000,00.

Em proporção maior cresceram, porém, as despesas — pode mesmo dizer-se, os desperdícios.

E’ lamentável que o aumento das receitas municipais acarrete, desde logo, por tôda a parte — como aliás, desgraçadamente, se vai notando em todos os setores da administração federal e estadual — o aumento dos gastos com a burocracia. Crescem os quadros dos funcionários, crescem os vencimentos, de sorte que altíssima percentagem da receita se esvai em remunerar o filhotismo dos dirigentes. O que se passa no Distrito Federal se observa, com maior ou menor amplitude, em quase todos os municípios de todo o país.

Do mesmo modo se generaliza a prática de conceder subsídio, mais ou menos vultoso, aos próprios Vereadores. Vai sendo postergada a velha, tradicional, belíssima regra da gratuidade das funções municipais, que entre nós as enobrecia. Ainda sôbre êste ponto, saibéis do que se passa no Distrito Federal. Para saber o que ocorre no “hinterland”, basta verificar a situação em Niterói, onde êle começa. Ali, do outro lado da baía, os Vereadores vencem Cr\$ 10.000,00 mensais. A Câmara Municipal custa mais de Cr\$ 1.000.000,00, em um orçamento de receita calculada em Cr\$ 66.000.000,00 — isto é, quase 2%.

As Constituições estaduais facilitaram êsses abusos. Poucas adotaram expressamente a gratuidade, ou o fizeram restritamente. A do Estado de Minas Gerais determina (art. 86) a gratuidade dos cargos de Vereador e de Vice-Prefeito, admitindo, contudo, que os Vereadores recebam ajuda de custo, fixada em lei, correspondente ao comparecimento às reuniões ordinárias da Câmara. Ao que me dizem, em um município, pelo menos, dêsse Estado, os próprios vereadores desistiram de perceber qualquer vantagem pecuniária.

Duas Constituições estabelecem a gratuidade, nos municípios de menor renda; sômente uma, porém, a torna obrigatória. E’ a da Bahia que, adotando, como regra, a gratuidade da função de Vereador, exceto nos municípios que tenham renda pelo menos igual a um por cento da renda tributária do Estado, manda, em tal caso, fixar a remuneração pela Assembléia Legislativa. A do Piauí assegura aos Vereadores da Capital, e dos municípios de renda superior a um milhão de cruzeiros, remuneração nunca inferior a 2/3 dos vencimentos do Prefeito local e, quanto aos dos demais municípios apenas permite que tenham remuneração “na base do comparecimento às sessões da Câmara”, fixada, em todos os casos, a remuneração, pela própria Câmara no último ano de cada período.

As Constituições de Ceará, Goiás e Sergipe permitem que as funções de Vereador sejam remuneradas. “Na forma determinada pela lei”, diz a do Ceará. A de Goiás acrescenta: pelas sessões a que comparecer. Também a de Pernambuco permite que as Câmaras Municipais “fixem, para os seus membros, subsídios por comparecimento às sessões ordinárias, obedecidas as condições que a lei de organização municipal estabelece”.

Três outras excluíram, desde logo, explicitamente, a gratuidade das funções de Vereador: a do Rio de Janeiro, determinando que os

Vereadores sejam remunerados pela mesma forma que os Deputados — isto é, mediante ajuda de custo e subsídio, em parte fixa e em parte variável — “ou apenas pelo comparecimento diário, conforme dispuser a lei orgânica das municipalidades”, acrescentando, porém, que a despesa com a remuneração dos vereadores não excederá de cinco por cento da receita de impostos de competência exclusiva do município; e, mais extremada, sem restrição alguma, a do Amazonas, estabelecendo, imperativamente, que — As Câmaras Municipais, no fim de cada legislatura, fixarão os subsídios dos Prefeitos e dos Vereadores”.

As demais — de Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo — silenciam sobre esse ponto — deixando-o, pois, para ser decidido pela lei ordinária, ou pela própria Câmara Municipal.

Os mais extremados defensores da irrestrita autonomia municipal podem opor-se a tôdas essas normas, constantes de constituições estaduais, invocando o dispositivo da Constituição federal vigente (art. 28, II, a) que assegura aos municípios, como um dos característicos da sua autonomia — “a aplicação das suas rendas” — tal como já o fizera a Constituição de 34. Esse preceito abre desmarcado campo aos erros e demasias dos poderes municipais.

Dêle não resulta, contudo, a invalidade de certas determinações das constituições estaduais, como as que se refiram à remuneração dos vereadores (41-A). O mesmo preceito interessa, também, à questão das despesas exigidas dos municípios, de que passamos a

(41-A) GRATUIDADE DA FUNÇÃO DE VEREADOR — Na Constituinte de 34, propus, sem êxito, que a gratuidade da função de Vereador fôsse uma das regras de organização dos municípios, estabelecidas pelas constituições estaduais.

Em tôrno dessa norma, já na vigência da Constituição de 46, suscitou-se controvérsia interessante, bem significativa da mentalidade que se tem formado sobre a matéria. No Paraná, a lei orgânica estadual dispôs que o mandato de Vereador seria gratuito, conferindo apenas direito a ajuda de custo, sobre certas bases, e admitiu a remuneração do Prefeito conforme normas estabelecidas. O Tribunal local pronunciou a inconstitucionalidade desses dispositivos, pelo fundamento de que aos municípios cabe a livre disposição das suas rendas.

Levada a questão ao Supremo Tribunal, em Recurso Extraordinário, o Relator, Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI, ponderou que às Câmaras municipais cabe depender as suas rendas, “mas não tão livre e soberanamente como se pretende”, porque na receita municipal se incluem impostos transferidos pelo Estado. O douto Ministro reconheceu que êste argumento teria maior relêvo

tratar, e à da fiscalização financeira, que mais adiante havemos de apreciar. Nesta última oportunidade, procuraremos fixar o entendimento razoável do dispositivo constitucional, que temos considerado.

* * *

Em relação a despesas, é de notar a obrigatoriedade de algumas. A própria Constituição de 34 — assegurando aos municípios a aplicação de suas rendas — restringiu essa norma, impondo aos municípios, como também à União, aplicarem nunca menos de dez por cento da renda de impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sis-

sob o vigência da Constituição de 91, quando os municípios exerciam apenas poder tributário delegado pelo Estado. Poderia acrescentar que nem se trata somente de impostos transferidos pelo Estado, mas, também, de co-participação em impostos federais e estaduais.

Por outro lado, mostrou o Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI que a faculdade de dispor das suas rendas era implícita na noção de autonomia municipal da Constituição de 91 e explícita na de 34 — ao passo que vários Estados, como Pará, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, sob a vigência da Constituição de 91, e Paraíba, Minas Gerais, Goiás, Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Ceará, Maranhão, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, na vigência da Constituição de 34 — determinaram, em suas constituições, ou nas leis orgânicas dos municípios, a gratuidade das funções de Vereador. Outros estabeleceram o princípio em certos casos, ou limitaram os subsídios. Mesmo sob a Constituição federal de 46, a Constituição da Bahia declara gratuita a função, salvo nos municípios de certa renda, para os quais a Assembléia Legislativa fixará a remuneração; a do Piauí regula tal remuneração; a de Minas Gerais afirma a gratuidade, permitindo apenas ajuda de custo; a de Sergipe faculta a concessão de subsídio; outras sujeitam a matéria à lei orgânica. O Sr. LUÍS GALLOTTI concluiu, com irrecusável procedência, que a remuneração dos Vereadores não é essencial à autonomia dos municípios e que a nossa tradição se formara no sentido da gratuidade.

Dêsse entendimento divergiu outro magistrado eminente — o Sr. Ministro ABNER DE VASCONCELOS, que destacou a regra de remuneração dos membros do Legislativo federal, expressa na Constituição federal, assim como nas de todos os Estados — considerando idêntica a natureza do serviço dos Vereadores. Sem excluir a fiscalização financeira, a supervisão da administração do Município pelo Estado, não quererá S. Excia. sacrificar a faculdade de atribuir subsídio ao legislador comunal, admitindo que o Estado fixe regras sobre a matéria, graduando-lhe a importância.

Outro conspícuo Juiz — o Sr. Ministro OROSIMBO NONATO, apoiou essas considerações, entendendo, ainda, que a fiscalização financeira do Estado não vai até fazer, ou impedir, a destinação de verbas. Todos os demais Ministros — Srs. NELSON HUNGRIA, MÁRIO GUIMARÃES, ROCHA LAGOA, HAHNEMANN GUIMARÃES, LAFAYETTE DE ANDRADA, EDGAR COSTA, BARROS BARRETO — acompanharam o voto do Relator, assim triunfante.

De tal sorte, em Acórdão recente — de 26 de dezembro de 1951 — o Supremo Tribunal Federal, ao mesmo tempo em que afirmou o poder de organização dos municípios, inerente ao Estado federado, prestigiou uma das mais belas e esquecidas tradições da nossa vida local (vide *Arquivo Judiciário*, vol. CIII, pgs. 112-120).

temas educativos (art. 156) e um por cento no amparo à maternidade e à infância (art. 141).

A Carta de 37 omitiu esses dispositivos, inclusive o referente à faculdade de aplicação das rendas municipais.

A Constituição atual restaurou-os, elevando a nunca menos de vinte por cento da renda tributária, a soma aplicável pelos municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 169); em relação aos municípios da Amazônia, mandou que invertam na valorização econômica da região três por cento de suas rendas tributárias (art. 199, parágrafo único).

Numerosas constituições estaduais estabeleceram outras aplicações necessárias das rendas municipais. Além da aplicação da renda nos distritos, de que falaremos noutro tópico — recordemos alguns desses preceitos. A Constituição de Alagoas determina a aplicação de 15% da renda tributária municipal, na manutenção e desenvolvimento de ensino, na construção e conservação das estradas de rodagem e nos serviços de saúde; reproduz a determinação da Constituição federal sobre a aplicação da parte que caiba aos municípios no imposto de renda e acrescenta que na área assolada pelas secas essa receita “será aplicada na construção de açudes e estradas de rodagem e na assistência às respectivas populações”. A do Ceará manda que os municípios apliquem percentagem indeterminada de suas rendas para aquisição de terrenos e construção de casas populares, e 10% da renda tributária para construção e conservação de estradas; a de Pernambuco exige que 10% e 5% de certos impostos municipais revertam para o Fundo de Saneamento do Interior e para o Fundo de Energia Elétrica; a de Santa Catarina estipula 5% para os serviços de saneamento rural e uma cota, não determinada, para construção de casas populares. São dispositivos que podem sacrificar legítimos interesses dos municípios, privando-os de dispor de parte das receitas que a Constituição federal lhes reservou, lesando-lhes a autonomia na aplicação de suas rendas. Também o são outros, que concedem, em detrimento dos municípios, isenções tributárias.

Segundo a Constituição do Pará, os municípios entregarão ao Estado metade da importância que devem despende com o ensino nos termos da Constituição federal. É uma fraude evidente da Constituição federal; a invasão da esfera administrativa do município.

Mais escandalosamente, a Constituição do Rio Grande do Norte autoriza o Estado a transferir aos municípios “determinados encar-

gos de caráter local” até o limite da contribuição de 30% do excedente das rendas municipais, que a Constituição federal obriga o Estado a entregar aos municípios. Fica, assim, praticamente, burlada a vantagem conferida aos municípios pelo art. 20 da Constituição federal.

O Supremo Tribunal condenou os dispositivos da Constituição de S. Paulo, que limitavam a ação tributária dos municípios no concernente aos impostos que a Constituição lhes deferiu. (*Revista Forense*, 125, pgs. 123 a 161).

Talvez uma só Constituição estadual tenha transferido aos municípios, ao menos parcialmente, imposto reservado aos Estados: foi a do Ceará, que mandou entregar aos municípios, excluído o da Capital, metade da renda resultante do imposto de transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*.

Quanto à limitação da percentagem de certas despesas, já recordamos o dispositivo da Constituição do Rio de Janeiro sobre a remuneração dos Vereadores; mais relevante e oportuna, seria a limitação da despesas com o funcionalismo municipal. Ainda aí, o mau exemplo parte do Distrito Federal.

Em junho de 51, o Prefeito do Distrito Federal revelava que o funcionalismo local absorvia 80% da arrecadação e que, em abril do mesmo ano, haviam sido pagos vencimentos de 54.714 funcionários. A lei federal não procurou coibir esse abuso. Tentaram-no somente as Constituições da Bahia, Pará, Pernambuco e Sergipe — fixando as percentagens máximas da renda aplicável para esse fim. A de Mato Grosso dispôs que a lei ordinária estabelecerá tal percentagem.

* * *

Esse desperdício dos dinheiros municipais, tanto como a obrigatoriedade de despende cotas determinadas em fins específicos, bastam para evidenciar a necessidade da fiscalização financeira.

Vem do regime imperial o problema da tomada de contas das municipalidades. Em regra, pelo menos, o exame e a aprovação eram feitos pelas assembleias provinciais.

Na vigência da Constituição de 91, os Estados solveram diversamente o problema, exerceram, com bastante amplitude e sob diversas modalidades, o controle financeiro das municipalidades — sem impugnação relevante. O aspecto mais discutido, dentre todos os

que assume o contrôlo dos Estados, foi o da nomeação dos Prefeitos. Em apoio desta prática se invocou precisamente a necessidade da fiscalização financeira dos municípios pelos Estados (42).

A Constituição de 34 (art. 13, § 3.º) apenas facultou aos Estados, como já disse, estabelece um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização às suas finanças.

A de 46 é imperativa, determinando (art. 22) que “a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada... nos municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais”. Quanto à assistência técnica, autorizou expressamente os Estados — e seria desnecessário dizê-lo — a criar órgãos dessa espécie (art. 24).

No mesmo art. 22, reza o parágrafo único — dirimindo dúvida suscitada na vigência da Constituição de 34: “na elaboração orçamentária se observará o disposto nos arts. 73 a 75”. Portanto — os municípios não de elaborar seus orçamentos conforme êsses dispositivos da Constituição federal; não de executá-los sob fiscalização determinada na Constituição do Estado — e não de ter sua gestão financeira, em geral, submetida a essa fiscalização.

No entanto, dúvidas consideráveis têm surgido na interpretação dêsses dispositivos.

Entende o ilustre Sr. VÍTOR LEAL que órgão estaduais podem exercer, sobre a administração financeira dos municípios, fiscalização análoga à que exerce, no govêrno da União, o Tribunal de Contas federal — isto é, o simples contrôlo da legalidade. Admite, também, “no âmbito da fiscalização estadual”, “a exata observância, pelos municípios, de tôdas as disposições de caráter imperativo da Constituição federal, e, mesmo, das proibições do legislador federal, nos limites de sua competência”.

Repele, porém, “pressupostos legais para os atos financeiros do município”, que a Constituição estadual determine, nem admite “normas estaduais que imponham despesas aos municípios para evitar que possam criar, deliberadamente ou não, o pressuposto constitucional da intervenção, levando o município à insolvência” e proibições, inspiradas, ou acobertadas, pelo intuito de evitar a insolvência. Contudo, prevendo a colisão do poder expresso de aplicar as suas rendas, que tem o município, com o poder estadual de legislar supletivamente

(42) CASTRO NUNES, *op. cit.*, pág. 223.

te sobre direito financeiro, atribui primazia aos poderes estaduais, quando a norma estadual se inclua positivamente na sua competência.

Permite, pois, aos Estados estabelecer “condições de incidência genérica e sem caráter proibitivo para certos atos financeiros das comunas, através de normas gerais de direito financeiro supletivas do direito federal pertinente”. Dentre os vários exemplos de disposições dêste alcance, que apresenta, destacaremos um: não podem os Estados proibir que os municípios concedam isenções tributárias, mas podem condicioná-las a fins de utilidade pública, para evitar favores de natureza pessoal. Permite-lhes, também, que dificultem certos atos — pelo veto do Prefeito e pela qualificação da maioria necessária para rejeitá-lo.

Finalmente, considera o Sr. VÍTOR LEAL que, quando cabe à União e aos Estados competência legislativa nas matérias sobre que a Constituição federal contém “disposição de caráter programático” que atingem a União, os Estados e os Municípios, as normas jurídicas, expedidas nessa conformidade, “constituem pressupostos legais dos atos dos municípios, podendo, pois, a sua observância ser fiscalizada pelos órgãos estaduais competentes”; fora dêsses casos, nenhuma obrigação pode ser imposta aos municípios, pela União ou pelo Estado (43).

Outro abalizado estudioso do problema, o Sr. ODILON DE ANDRADE (44), não admite a fiscalização financeira dos municípios por órgãos estaduais. Funda o asserto na competência constitucional dos municípios para “aplicação de suas rendas”.

No entanto, estamos vendo que essa competência sofre limitações, expressas na própria Constituição federal. Até porque a Constituição exige que os municípios façam certas aplicações de seus recursos financeiros.

A fiscalização financeira pode coibir dispêndios excedentes das rendas arrecadadas pelo município, ou excedentes das verbas do orçamento a executar — sem atingir, de modo algum, a competência municipal para arrecadar e aplicar suas rendas, em tanto quanto esta pode exercer-se livremente. Por outro lado, também não se pode entender que desrespeite a referida competência o simples fato de ser

(43) *Revista de Direito Administrativo*, vol. 17, julho-setembro de 1949, págs. 452-463.

(44) *Revista de Direito Administrativo*, vol. 19, janeiro-março de 1950, pág. 24.

a “fiscalização financeira” exercida por órgão estadual. Se a Constituição estadual há de estabelecer a forma dessa fiscalização (45); se os Estados conservam todos os poderes, que implícita ou explicitamente lhes não sejam vedados pela Constituição (art. 18, § 1.º), se, em nossa tradição, a fiscalização aludida foi sempre exercida pelas províncias, ou pelos Estados — como atender que, agora, não se possa fazê-la por um órgão estadual?

Ainda mais: o elemento histórico parece corroborar essa interpretação — porquanto, na Constituinte, foi aventado que a fiscalização coubesse aos próprios municípios, e o alvitre foi rejeitado (46).

O Supremo Tribunal já reconheceu a constitucionalidade da fiscalização por órgão estadual. (*Revista Forense*, 125, pgs. 390-431).

Contudo, dezesseis Constituições estaduais conferem às mesmas Câmaras competência para o julgamento das contas dos Prefeitos; somente a do Pará dá poderes, para esse fim, ao Tribunal de Contas. Por vêzes, intervêm no exame das contas, cooperando com a Câmara, alguns órgãos da administração estadual, ou se dá recurso, para êstes, da decisão da Câmara.

O Sr. VÍTOR LEAL aceita que, como fizeram as Constituições do Amazonas, do Espírito Santo e de Goiás, a fiscalização seja regulada por lei ordinária. Ora, a Constituição federal, art. 22, dispõe, porém, como vimos, que — a fiscalização se fará “pela forma que fôr estabelecida nas constituições estaduais”. Parece que, portanto, se não pode admitir essa regulamentação fora da Constituição estadual — por lei ordinária. O dispositivo é inequívoco e expresso. O legislador constituinte de 46 terá querido que somente o poder constituinte dos Estados regule tão importante matéria. Transparece tal intuito na circunstância de ter a Constituição vigente acrescentado as palavras “pela forma que fôr estabelecida nas constituições estaduais” ao dispositivo precedente. Na Constituição de 34 se autorizava o Estado a criar o órgão dessa fiscalização. Então, a criação poderia ser feita pela lei ordinária estadual, até independente de autorização da Constituição. Agora, somente a própria constituição estadual pode regular a forma por que se exercerá a fiscalização.

O Sr. VÍTOR LEAL procura fortalecer o entendimento, que adota, observando que os Estados intervêm nos municípios somente nos

(45) Constituição, art. 22.

(46) *Diário da Assembléa*, de 17 de agosto de 1946, pág. 4.160.

casos do art. 23 da Constituição Federal. Em verdade, a simples fiscalização financeira não constitui “intervenção”, que haverá somente quando o Estado assumir poderes do município. A intervenção pode resultar da fiscalização; esta, por si só, não a constitui.

Contudo, o principal é que o próprio Sr. VÍTOR LEAL parece inclinado a admitir que o Estado adote medidas preventivas da insolvência, que acarretará a intervenção, e reconhece que o Estado não pode “assistir de braços cruzados à paralisação de serviços públicos essenciais de um município reduzido à insolvência”. Assenta, pois, um princípio fundamental, observando que “a regularidade da gestão financeira das comunas deixa de ser assunto de interesse puramente local, para afetar, ocasionalmente, a própria vida financeira do Estado”. A meu ver, não se poderá exercitar melhor essa fiscalização da gestão financeira do município que pelo Prefeito de nomeação do Governador, talvez até com aprovação da Assembléa Legislativa.

Como vimos, o ilustre Professor da Faculdade de Filosofia admite que a Constituição estadual transfira para a lei ordinária a regulamentação, mas repele a extensão da fiscalização à conveniência, ou oportunidade, devendo limitar-se à legalidade. Permito-me considerar que o douto publicista assim se afasta, duas vêzes, do texto da Constituição: dispensando a exigência, expressa na Constituição federal, pela qual devem constar das próprias Constituições estaduais as normas de fiscalização; e restringindo a fiscalização à legalidade, quando a Constituição a estabeleceu sem qualquer limitação.

Veremos que, nos Estados Unidos, a fiscalização da conveniência e da oportunidade se faz até pelos tribunais judiciários, apesar de estarem êstes adstritos, em regra, à apreciação da legalidade. Demais, se a desordem financeira do município acarreta a intervenção do Estado, e se é imperiosa a fiscalização permanente da gestão financeira dos municípios — como não admitir que esta exclua despesas suntuárias que levem à ruína o município? Se se fiscaliza especialmente a execução do orçamento, como não admitir a exclusão de despesas não autorizadas regularmente ou o excesso das despesas previstas?

* * *

Mesmo entre nós, ainda agora, várias Constituições estaduais estabelecem o contróle da conveniência dos atos dos poderes municipi-

país, permitindo até a anulação, pela assembléia legislativa, dos contrários às Constituições e leis da União e dos Estados, que ofenderem direitos de outros municípios, ou excessivamente gravosos em matéria de impostos ou sobre alienação ou oneração de bens do município.

Já no regime republicano de 91, se estabelecera geralmente a faculdade do Governador suspender e da assembléia estadual anular os atos, ou deliberações municipais, contrários à Constituição e leis federais, à Constituição e leis estaduais, ofensivos de direitos de outros municípios — e êsses preceitos não terão sido impugnados (47). Como vimos, o Sr. VÍTOR LEAL só admite o contrôle da legalidade e, portanto, considera inadmissíveis os dispositivos que transcendam da apreciação da legalidade. Entretanto, especialmente em matéria tributária, é irrecusável que, em certos casos, os atos municipais podem não envolver evidentemente, apenas matéria de “peculiar interesse” da sua “administração”, violando flagrantemente a lei federal, ou a estadual, e então deve a Assembléia legislativa evitar, de pronto, os danos decorrentes. O Sr. CASTRO NUNES justificou cabalmente essa prerrogativa dos Estados, contestando AMARO CAVALCANTI (48).

Noutros casos, os dispositivos de algumas Constituições estaduais visam, apenas, a assegurar o pronunciamento de órgãos técnicos do Estado sobre certas atividades municipais — o que nem se pode considerar colidente com a autonomia municipal, maximé quando não ficar tolhida a deliberação do poder municipal competente. A assistência técnica do Estado deve ser, não, apenas, um direito do município, mas, também, um direito do Estado, interpondo o parecer do órgão competente, para esclarecimento da deliberação.

Essa questão da anulação, revogação, ou suspensão de atos municipais pode ligar-se à questão do caráter legislativo das deliberações das Câmaras municipais, que já afluamos.

Como quer que seja, hão de ficar subordinadas sempre ao contrôle judiciário, efetivado prontamente. Êsse contrôle é irrecusavelmente cabível em se tratando de impugnação por ilegalidade e se há de ampliar, com certas reservas, aos casos de conveniência, ainda que não pareça fácil dar-lhe tamanha amplitude, vencendo preconceitos arraigados. Pode ser, até, uma salvaguarda da autonomia municipal

(47) CASTRO NUNES, *op. cit.*, págs. 321-2.

(48) *As Constituições estaduais do Brasil*, pág. 34.

o contrôle judiciário, notadamente nos casos de derrogação de atos dos poderes municipais pelo Estado. E tanto mais sensível é a necessidade dêsse contrôle quanto se considere a insuficiência do contrôle político.

A fiscalização financeira obrigatória e a assistência técnica facultativa, pelo Estado, autorizando e orientando o pronunciamento da assembléia legislativa, ou dos tribunais, devem exercitar-se plenamente, com grandes vantagens para a administração municipal.

É, sobretudo, no “contrôle político do eleitorado” que o Sr. VÍTOR LEAL supõe tenha confiado o Constituinte de 46; no entanto, reconhece, de pronto, que, em muitos casos, a nova administração mal poderá remediar os erros de seus antecessores.

Quanto a mim, considero que, em relação aos municípios — como, segundo acentuei na Assembléia Constituinte de 33, em relação aos próprios Estados — se há de salvaguardar sempre, além do contrôle estadual, a competência normativa da União.

Não só por motivos de ordem interna, mas até para satisfazer compromissos internacionais, para facilitar o levantamento de estatísticas exatas — se torna imprescindível, em muitos casos, a observância das mesmas normas. Assim, por exemplo, quanto à confecção dos orçamentos estaduais e municipais. Também quanto à caracterização dos impostos.

Antes da Carta de 37, os tributos municipais se apresentavam, através de todo o país, sob denominações diferentes, em número superior a 2.000 (49). A Comissão de Negócios Estaduais, instituída na vigência daquela Carta, procurou estabelecer certa uniformização e simplificação. Fizeram-se acôrdos interestaduais. Algumas constituições estaduais se reportam a essas normas. E' de reconhecer que estão caindo em desuso — sem vantagem alguma para a autonomia dos Estados... (48-A).

(49) OTO PRAZERES, *in Digesto economico*, novembro de 1950, pág. 130.

(48-A) DIVISÃO TERRITORIAL E NORMAS DE ESTATÍSTICA E DE CONTABILIDADE — Não resulta de alguma preocupação centralizadora a extensão da competência federal a certas matérias em que convém observar normas uniformes, emanadas do legislador central. Já recordei minha própria atuação, nesse sentido, na Assembléia Constituinte de 1933. No período ditatorial de 1937 — então, sob um regime de centralização asfíxiante — se fez alguma coisa, nesse sentido, que mereceria conservar-se.

E' geralmente reconhecido o êrro da divisão territorial do Brasil em Estados de dimensões variadíssimas, exageradamente grandes uns, exageradamente pequenos outros. Geralmente se lamenta que estreitos preconceitos regis-

Ao considerar os dispositivos das constituições estaduais sobre os municípios, a primeira questão que, logicamente, se apresenta é a determinação dos requisitos que deve preencher cada município. E' antigo, desde a vigência do Ato Adicional, o abuso das províncias

nalistas tenham impedido a emenda desse erro, que mais de uma vez se tornou possível.

O mesmo erro ocorre com os municípios. Basta dizer que há 76 municípios maiores que o Estado de Sergipe (*Revista Brasileira de Estatística*, vol. 6, 1944, pág. 419). Também ainda se não quis corrigir esse erro, acaso menos difícil de emendar.

Há, ainda, outros erros menores — como o das denominações impróprias, repetidas em vários Estados, criando confusões penosas. A estes erros se procurou corrigir — ao mesmo tempo em que se estabeleciam, em todo o país, com a cooperação dos Estados e dos municípios, no território de cada um, os serviços coordenados de estatística. Obra essa, indiscritivelmente meritória e imprescindível.

A convenção de estatística municipal somente começou a ter execução em princípio de 1945; promulgada a nova Constituição federal, surgiram dúvidas sobre a sua vigência. Em relação à divisão administrativa dos Estados, a questão foi suscitada, perante o Supremo Tribunal Federal, a propósito do art. 48 das disposições transitórias da Constituição do Piauí, que restabeleceu um antigo município desse Estado. O Procurador-Geral, Sr. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI acentuou que o Estado não poderá, em princípio, violar a convenção celebrada. Assinalou, ainda, que, pelo art. 124, I, da Constituição federal, a divisão judiciária é, em regra, inalterável durante cinco anos e conforme o Decreto-lei n.º 811, de 1938, a divisão judiciária está em função da divisão administrativa. Pareceu-lhe, contudo, que o Tribunal não se devia pronunciar, porque não haveria transgressão da Constituição e tudo dependeria de prova de fatos. (*Revista Forense*, vol. 125, págs. 403-404). Assim votou o relator, Sr. Ministro EDGAR COSTA (*idem*, págs. 416-7), e decidiu o Tribunal (*idem*, pág. 413).

E' certo que a Assembléa de 46 rejeitou a Emenda n.º 3.617 — dos Srs. L. MEDEIROS NETO e outros — pela qual “nos atos de divisão territorial — administrativa e judiciária — prevaleceriam, sem prejuízo da competência privativa de que decorram, as normas orgânicas, de sistematização nacional, previstas em lei federal”. O alcance dessa emenda apresentava-se, melhor que no seu próprio teor, na justificação que o acompanhou. Nessa justificação se declarava a necessidade de “obedecer a critérios orgânicos nacionais” a divisão territorial das unidades federativas. Recordava-se o relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que, em princípios de 1938, expusera “as múltiplas anomalias e incoerências que então afetavam o quadro territorial brasileiro” — com sensível prejuízo para “os interesses gerais da organização administrativa e, em particular, dos levantamentos estatísticos”. A Assembléa, ao que parece, não atendeu a essas considerações.

Ao mesmo tempo, a nova Constituição não reproduziu os dispositivos da Constituição de 1934, que incluíam na competência da União o recenseamento geral da população (art. 6.º, XVII) e a legislação sobre normas fundamentais das estatísticas de interesse coletivo (art. 5.º, XIX, c). Ainda mais: também se omitiu o art. 9.º da Constituição de 34, que, sãbiamente, permitia à União e aos Estados “celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações”.

Pode considerar-se que, no silêncio da Constituição atual, não ficaram

na criação de municípios (50). Agora, várias constituições estipulam condições necessárias: assim, as de Minas Gerais, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Santa Catarina. A de Goiás, muito acertadamente, faz variarem os requisitos, conforme a região em que se ache situado o município. Algumas, como a de Santa Catarina e a de Goiás, estabelecem, também, os requisitos que devem preencher os distritos. As de Bahia, Alagoas e Sergipe atribuem à lei ordinária a determinação de tais condições. Outras não cuidaram no problema.

Provém do regime monárquico, e pode considerar-se assentada e indestrutível, a subdivisão dos municípios em distritos — aquêles tendo sede em cidades, êstes em vilas. As Constituições estaduais, quase tôdas, mencionam, expressamente, essa divisão dos municípios.

proibidos êsses acôrdos? Apesar de que essa mesma Constituição, no art. 18, § 3.º, permite acôrdos entre a União e os Estados, apenas para que encarreguem, reciprocamente, funcionários de uma ou de outros, da “execução de leis e serviços” de sua competência, ou “de atos e decisões de suas autoridades”? ou, poder-se-á atribuir a êste § 3.º do art. 18, ampliativamente, o mesmo alcance do antigo art. 9.º?

Talvez, em consequência das dúvidas, assim criadas, na Assembléa Legislativa do Estado de São Paulo se chegou a propor a denúncia da convenção de estatística. Felizmente, a proposição foi impugnada em notável parecer do Deputado Sr. ANTÔNIO SÍLVIO CUNHA BUENO, e rejeitada (*Revista Brasileira de Estatística*, 1948, págs. 229 e segs.).

Bem se vê que a obra de concordância e de estabilização, auspiciosamente iniciada, pode ser interrompida e mesmo aniquilada. O Sr. M. A. TEIXEIRA DE FREITAS encareceu os acôrdos entre a União, os Estados e os Municípios como um dos melhores meios de remediar os males que agora corrompem a administração municipal (vide nota 65-a). Parece-lhe que tôda a obra de assistência sanitária, econômica e educativa deve ser mantida pelas várias entidades da organização constitucional “com unidade de esquema estrutural e unidade de direção”. Seja-me permitido confessar que não levaria tão longe a aplicação desse acôrdo, nem acreditar na possibilidade de sua realização. Considero, porém, que, ainda em menores proporções, os acordos dessa espécie — que já se têm realizado entre nós, especialmente em matéria de ensino, mediante *grants in aid*, como nos Estados Unidos — são utilíssimos e permitem, até certo ponto, a conjugação das atividades dos governos nacional e locais.

Noutro sentido, parece-me digna do maior louvor e deveria subsistir, ainda que com as modificações reconhecidas necessárias, a “codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios”, aprovada por Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1946. Como se sabe, da Primeira Conferência de Técnicos em contabilidade pública e assuntos financeiros, resultaram as normas constantes do Decreto-lei n.º 1 804, de 24 de novembro de 1939. A Segunda Conferência dos mesmos técnicos fez a revisão dessas normas, sendo, em consequência, expedido o citado Decreto-lei n.º 2.416. Lamento que não me seja possível inserir, nestas páginas, os dispositivos de tão importante Decreto. Lamento, ainda mais, se êle estiver sendo desatendido.

(50) V. DO URUGUAI, *op. cit.*, vol. I, pág. 156.

Assim, as de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe. A do Paraná faz apenas alusão aos distritos. A do Piauí a subprefeituras, em “povoados” que preencham certas condições. A do Rio Grande do Sul alude, não só a distritos, como, ainda, a subdistritos. A do Rio de Janeiro regula a elevação do distrito a município. Sômente as do Pará e de S. Paulo nenhuma referência contêm a entidades inframunicipais.

Não bastariam, porém, essas alusões. Seria preciso assegurar a aplicação de certas rendas em cada distrito. A Constituição da Bahia conferiu à lei ordinária a determinação da percentagem mínima da renda de cada distrito a ser nêle aplicada em obras e melhoramentos: 40% pelo menos, da renda arrecadada nos distritos serão aplicados nos mesmos; a do Rio de Janeiro e a de Alagoas fixam em 30% essa cota mínima. A de Sergipe e a do Paraná mandam contemplar na aplicação das rendas municipais os distritos, em proporção de sua receita; pela do Rio Grande do Sul, deduzidos os gastos de administração geral, os municípios aplicarão, quanto possível, o produto da receita na zona em que foi arrecadada.

Nenhuma Constituição estabeleceu a forma por que fique assegurada a observância dêsses preceitos. Em alguns casos, sua estrita observância poderia acarretar a paralisação do desenvolvimento das localidades, ou distritos, mais atrasados.

Interessante, talvez singular, é o dispositivo da Constituição do Ceará (art. 92, parágrafo único), que faculta o estabelecimento de Subprefeito e de Junta Distrital, “com as atribuições que a lei consignar”, “nos distritos que tenham sido sede do município, ou que possuam a renda mínima prevista na lei orgânica, exceto no distrito da sede”. O Subprefeito será de livre escolha e demissão do Prefeito (art. 105, § 4.º), cabendo-lhe percentagem, fixada em lei municipal, sôbre a arrecadação do respectivo distrito (art. 106 § 2.º).

Nas sedes dos distritos, admite a Constituição de Mato Grosso que sejam criados Subprefeitos, quando a renda local fôr igual ou superior a Cr\$ 20.000,00 anuais, cabendo a administração a Subprefeitos de nomeação do Prefeito, com aprovação prévia da Câmara Municipal.

* * *

Não teve a Carta de 37, como se sabe, execução integral. Não a teve, especialmente quanto a eleições, de sorte que nem houve oportunidade de intervirem as Câmaras Municipais na escolha dos membros do Parlamento Nacional. Nem houve câmaras. Houve, apenas, prefeitos municipais, de nomeação dos interventores estaduais. Em suma — regime de plena e irrestrita centralização, bem acentuada nos decretos já referidos.

Sob êsse regime, ainda se fêz a campanha presidencial de 45. Então, um candidato de altos merecimentos — o Sr. Brigadeiro EDUARDO GOMES, insistiu, reiteradamente, sôbre a necessidade de efetivar a autonomia municipal. Num de seus discursos, em São Paulo, declarava que o primeiro ponto de reforma a realizar — apesar das concessões da Constituição de 34, anuladas em parte pela Carta de 37 — era o fortalecimento dos recursos financeiros dos municípios. Noutro discurso, repetia os têrmos do programa da União Democrática Nacional, que mandavam: — “reconstituir a vida municipal como ponto de apoio da organização democrática, pelo seu contato imediato com a comunhão nacional”. Não chegara o programa a mencionar a eletividade dos Prefeitos, a que, no entanto, o candidato deu apoio irrestrito e caloroso — a meu ver, imerecido.

Investido na presidência da República, o Sr. General EURICO DUTRA realçou, mais de uma vez, em mensagens ao Congresso Nacional, a relevância dos problemas municipais e empenhou-se em dar fiel execução — como, aliás, deve acentuar-se, por honra sua, o fêz em relação a todos os demais — aos dispositivos constitucionais que atribuem aos municípios partes de certos impostos federais. Chegou mesmo a proclamar “vitoriosa a bandeira do municipalismo”.

Seu Ministro da Justiça, o ilustre Sr. ADROALDO MESQUITA DA COSTA, fôra, desde a assembléia constituinte do Rio Grande do Sul, em 35, ardoroso defensor dos interesses dos municípios. Impugnou, então, a inserção, na Constituição estadual, de dispositivos correspondentes aos §§ 3.º e 4.º do art. 13 da Constituição federal de 34, que facultavam aos Estados a criação de órgão de assistência técnica à administração municipal e de fiscalização das suas finanças e admitiam a intervenção do Estado no município, “para regularizar-lhe as finanças” em certos casos especificados.

No govêrno federal, aventou o ilustre Ministro a criação de uma “Fundação dos municípios”, “destinada a promover, em cooperação com entidades oficiais e particulares, a revitalização social

das comunidades municipais, o aperfeiçoamento da sua administração e o desenvolvimento das diversas regiões geo-econômicas do País”.

Essa sugestão não logrou êxito. Poderia ter o merecimento de conjugar as entidades oficiais com as privadas, difundindo o interesse de todos os cidadãos pela condição dos municípios, e ao mesmo tempo, proporcionaria a muitos destes os recursos de que carecem.

A melhor objeção, formulou-a o exímio publicista, Sr. ORLANDO M. DE CARVALHO, por estabelecer a Fundação relações diretas entre a União e os municípios, apesar de não serem êstes, nos termos expressos do art. 1.º, § 1.º da Constituição federal, elementos constitutivos da federação; e por dar novas funções aos municípios, ampliando a competência das autoridades locais. Em suma, o douto Professor mineiro teve razão em considerar que haveria ataque à federação e enfraquecimento das unidades federais (51). Não esqueçamos, em todo o caso, que a própria Constituição de 46 estabeleceu relações diretas entre a União e os municípios, mandando entregar a estas parte do impôsto federal de renda, acarretando, como vimos, certa fiscalização dos atos das municipalidades pela União.

* * *

Por outro lado, ao calor do interesse manifestado pelo governo e sob o influxo dos dispositivos da Constituição de 46 — intensificam-se os estudos dos problemas municipais.

O municipalismo foi proclamado, acaso com alguma exageração, “ciência autônoma”. Reclamou-se a inclusão dessa disciplina nos planos de estudos das Faculdades de Direito.

No seio do benemérito Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mereceu especial atenção o estudo dos problemas municipais. A êle se dedicaram ali, destacadamente, dentre outros, os Srs. RAFAEL XAVIER e M. A. TEIXEIRA DE FREITAS. A ação do Sr. RAFAEL XAVIER transpôs o âmbito do Instituto: Levou-o a extensa peregrinação pelo território nacional, pregando, em múltiplas conferências, com entusiasmo, até apaixonadamente, em palavra calorosa e erudita, a causa dos municípios. Levou à criação da Associação Brasileira dos Municípios e da magnífica “Revista Brasileira dos Municípios”; à organização do Primeiro Congresso Brasileiro dos Municípios, realizado, com grande êxito, em Petrópolis, em 1950.

(51) *Revista da Faculdade de Direito*, outubro de 1910, págs. 143-150.

Tornaram-se mais frequentes reuniões deste gênero — ou regionais, como o Congresso dos Prefeitos de Minas Gerais em 41, o Primeiro Congresso das Câmaras Municipais, de Fortaleza, em 49, o congresso dos Prefeitos do Triângulo Mineiro também em 49; ou nacionais, como o de Petrópolis, e até internacionais como as que têm realizado os países americanos em virtude de recomendação da Conferência Pan-Americana de Havana, em 1928.

Aqui mesmo, o movimento reponta em várias cidades. Na Bahia, desde 1946, jovem e ilustre jurista, Sr. YVES DE OLIVEIRA, vem mantendo, com surpreendente êxito, a *Revista de Direito Municipal*.

Na cidade de São Paulo, o Departamento Jurídico da Municipalidade, superiormente dirigido pelo Sr. OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, tornou-se magnífico centro de estudos sobre múltiplos problemas municipais da maior importância doutrinária e prática.

Livros valiosos versam os problemas municipais — como os do Sr. ORLANDO M. CARVALHO, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, do Sr. VÍTOR NUNES LEAL, da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, do Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS, do Instituto de Geografia e Estatística.

Na campanha presidencial de 1950, creio que os candidatos principais se acordaram na exaltação da necessidade de favorecer os municípios. Por outro lado, a relevância do problema, revelada em tantos fatos, é, como bem assinalou o Sr. RAFAEL XAVIER, acentuada, nestes dias, pelo terrível êxodo rural. Com acêrto, o ilustre municipalista aponta as grandes causas desse êxodo nos “contrastos cada vez maiores entre o conforto e a riqueza das cidades e a pobreza e miséria dos campos” — que eu mesmo, certa vez, há mais de 15 anos, procurei acentuar (52).

Os objetivos de toda essa campanha (ressalvadas, evidentemente, opiniões dissidentes, sobre certos pontos, de alguns estudiosos do assunto) podem considerar-se condensados na “Carta de princípios, direitos e reivindicações municipais”, aprovada pelo Congresso de Petrópolis, em 1950. Desdobra-se a Carta em 20 itens, que enchem um pequeno folheto de 31 páginas. Não versa apenas problemas da organização municipal. Destaca muitas outras questões, que interessam ao progresso econômico das localidades — como a concessão de financiamento ao pequeno agricultor, a extinção das Comissões de Preços, a construção de casas populares, a propaganda contra o al-

(52) *A lição de energia*, in “Jornal do Comércio” de 29 de janeiro de 1928.

coolismo, a liberação dos bens de súditos das nações que estiveram em guerra com o Brasil. . .

No que concerne estritamente à organização dos municípios — além de afirmações, a que me referirei noutros tópicos, destaco a caracterização da autonomia municipal (art. III) e o reclamo da majoração dos recursos financeiros dos municípios (art. XIII). A autonomia é conceituada nos termos seguintes, de maior amplitude que os da Constituição federal:

“A autonomia do município, assegurada pelas normas democráticas, consubstancia-se na sua instituição, constituição e organização política, concretizando-se:

- a) pela eleição direta do Prefeito e dos Vereadores;
- b) pela elaboração de sua própria lei orgânica, respeitados os limites constitucionais atinentes à competência federal e estadual;
- c) pela imunidade dos Vereadores;
- d) pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse, e especialmente: — a renda própria oriunda dos tributos de sua competência, bens patrimoniais e serviços, bem como de outras fontes previstas na constituição e nas leis; — à organização dos serviços públicos locais”.

O aumento de recursos financeiros dos municípios deve fazer-se — conforme a Carta — pela elevação da percentagem das rendas públicas que cabem aos municípios, “pelo menos, a 40% da totalidade” — isto é, mais do dobro do que lhes tocou em 1942. Pretende-se que lhes caiba, pelo menos, metade da cota do Fundo Rodoviário Nacional, que a União deve distribuir pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e que lhes sejam adjudicados outros impostos. Revela-se a aspiração de ser, futuramente, o município “o arrecadador único” das rendas públicas. “Reivindica-se” a “responsabilidade de novos encargos” — aliás não determinados — que lhes seriam transferidos “juntamente com as rendas que ora mantem os respectivos serviços e constam dos orçamentos da União e dos Estados”. (52-A).

(52-A) FINANÇAS MUNICIPAIS — Foi bem descrita pelo Sr. RAFAEL XAVIER a condição miserável a que haviam chegado os municípios em março de 1946 (*Revista Brasileira de Estatística*, 1946, págs. 65 e segs.). Já se não considera resolvido pela Constituição de 46, o problema das finanças municipais. Parece, ainda, insuficiente sua receita, apesar do incremento que lhe

Receio que, de tal sorte — e com a faculdade de autodeterminação que lhes seria conferida — os municípios brasileiros passem a ser as verdadeiras unidades federativas, criando-se, no Brasil, uma federação de nova espécie, em que os Estados se dissolveriam em municípios.

Quanto a mim — aplaudindo, calorosamente, o movimento desencadeado e aderindo a muitas de suas conclusões — devo confessar algumas divergências, revelar certos temores, apontar providências

deu a Constituição atual. Urge apelar, de novo, a fome tributária dos municípios.

A participação dos municípios na receita de alguns impostos federais e estaduais foi a fórmula consagrada na Constituição de 46, com bastante largueza (art. 15, §§ 2.º e 4.º, e 21.º). Proveio o sistema da Constituição de 37, que, no entanto, o aplicava somente em dois casos: o do imposto de indústrias e profissões, lançado e arrecadado pelos Estados (art. 8.º, § 2.º), e o de novos impostos, criados pela União ou pelos Estados (art. 10, parágrafo único). A Constituição de 46 excluiu o primeiro caso, pois o imposto de indústrias e profissões passou a ser exclusivamente dos municípios (art. 29, III); em relação ao segundo caso, duplicou, elevando-a a 40%, a parte que cabe aos municípios (art. 21). Além disso, estabeleceu a co-participação noutros casos, como já recordamos (vide JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946*, vol. 1.º), com a só redução decorrente da transferência do imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, dos municípios para a União (art. 19).

O Sr. ALIOMAR BALEIRO, que no seio da Assembléia patrocinou brilhantemente a ampliação da receita municipal, encareceu, depois, a obra política da Constituição de 46, referindo as divergências havidas — quando a bancada de S. Paulo ameaçara retirar-se por não concordar com a atribuição, aos municípios de todo o Brasil, de 10% do imposto de renda arrecadado em seu Estado, e o esforço desenvolvido para conciliá-las (*Municipalismo em termos financeiros*, págs. 27-28).

Sem dúvida, há boas razões em favor do sistema — a par de objeções relevantes, que a legislação vigente sobre a matéria não removeu.

Em todo o caso, o pior é que os municípios se declaram, agora, como antes, em penúria.

No Primeiro Congresso Nacional dos Municípios se generalizou o reclamo insistente de maiores rendas. Chegou-se a pretender, paralelamente, a majoração dos encargos dos municípios. Os municípios assumiriam todos os encargos de natureza local; para isso, teriam maiores receitas. Com esses objetivos, justificou-se a emenda da Constituição recém-promulgada, a fim de que coubessem aos municípios 40% de todas as rendas públicas.

A situação das municipalidades não resulta, contudo, somente da insuficiência das rendas que lhes cabem.

Nem o problema financeiro dos municípios é peculiar ao Brasil. Muito mais agravado se apresenta, por exemplo, em França, sob o regime de centralização asfixiante e de preconceitos exageradamente conservadores.

O “Conselho das Comunas da Europa” desenvolveu, recentemente, uma campanha intensa, no sentido, não só de favorecer as “liberdades locais”, como, também, de reformar as finanças municipais. Em França, os “Estados gerais das comunas da França” e a “Associação dos maiores da França” — corporações essas que, como o Conselho acima referido, mostram a preocupação de congregar esforços para solução dos problemas locais, retirando-os do âmbito estreito de cada localidade — aderiram à campanha. Com o intuito de

que me parecem necessárias, envolvendo até a modificação de dispositivos da Constituição federal. Bem sei que é ousadia dissentir dos mais avançados pioneiros da benemérita campanha municipalista. Espero que o tolerem e me perdoem, mesmo porque não desconheço, antes proclamo, o patriótico intuito que os anima e em mim há de reconhecer o mesmo intuito.

forçar as providências reclamadas, chegou-se à proposta de não ser votado o orçamento de 1953. *Le Figaro*, de Paris, promoveu largo inquérito (3 de maio de 1952 em diante) que recolheu pronunciamentos muito significativos. Um dos animadores da campanha resumia-lhe nestes termos os objetivos: "diferenciação a estabelecer entre as pequenas e as grandes comunas; estabelecimento de novas regras para a nomeação e o estatuto do pessoal municipal, limitação dos poderes de contrôle e dos processos submetidos à aprovação, aos assuntos que comprometam o futuro e as finanças; reforma audaciosa (*sic*) das finanças locais". Nenhum depoimento mais impressionante que o do Sr. HERRIOT, o consagrado Acadêmico, Presidente da Assembléia Nacional, que se orgulha de ser "Maire" de Lyon há 47 anos. Ele declarou o regime comunal francês "um insulto permanente ao bom-senso". Aludindo à situação dos 36.000 comunas rurais, disse que de muitas delas se evadem os habitantes por não poderem mais viver na localidade". Acentuou que "limitado nos seus recursos, o "Maire" ainda mais, o é na sua autoridade"; não tem ação sobre a polícia, para executar suas decisões; está submetido ao contrôle dos Prefeitos e até dos Tesoureiros-pagadores gerais, que podem desaprovarem uma decisão do Conselho Municipal, ou do maire", e é o Estado — isto é, o governo nacional — que fixa os vencimentos dos funcionários municipais. O regime de contrôle das deliberações municipais — foi assinalado — não se caracteriza pela recusa categórica, mas, sim, pela demora, durante anos, dos atos de aprovação dessas deliberações.

No projeto dos "maires" de França sugeriu-se a criação de uma "Caixa de empréstimos e de equipamento para as comunas, a fim de pôr à sua disposição os créditos necessários à realização dos programas de transformação". É interessante recordar que, entre nós, função idêntica poderia ser benéficamente exercida pelas Caixas Econômicas, que são, aliás, estabelecimentos federais. Parece mesmo que assim se fez em alguns casos — e, se me não engano, por esse meio, pretende o Presidente da República proporcionar aos municípios os recursos necessários para as obras de higiene pública, que lhes recomendou no Congresso de S. Vicente, como deixei referido.

No entanto, a essa prática benemérita terá oposto obstáculo considerável a decisão do colendo Conselho das Caixas Econômicas, que considerou inconstitucional a arrecadação de rendas municipais pela própria Caixa Econômica credora. Impossibilitou-se, de tal modo, a concessão da garantia da cobrança de seus impostos, pelos municípios devedores — entendendo-se que a ela se opõe o art. 28, II, *a*, da Constituição Federal, assegurando aos municípios "a arrecadação dos tributos de sua competência". Parece-me certo, porém, que esse dispositivo não impede que o Município outorgue poderes a terceiro, notadamente à Caixa Econômica, a que seja devedor, para receber, transitóriamente, parte de suas rendas. Não se transgride o preceito constitucional, porque o mandatário age em nome do município. Felizmente, porém, o mesmo ilustre Conselho terá solvido a dificuldade, admitindo a outorga de procuração, pelo município, para o recebimento das cotas que lhe caibam no imposto federal de renda.

Em debate promovido, por "Edições financeiras S. A.", entre algumas das nossas melhores autoridades na matéria, o Sr. Gêrson Augusto da Silva

Adoto, integralmente, os conceitos que, na Assembléia Constituinte de 1946, emitiu eminente homem público, zeloso da autonomia dos municípios — o Sr. ALIOMAR BALEEIRO:

"... todos queremos os Municípios autônomos. Não há dúvida a respeito. Todos os desejamos ricos e fortes, mas também moralizados. Não concordaríamos em que os mu-

destacou certa feição do problema financeiro dos municípios, recordando que, o Rio Grande do Sul, a participação dos municípios nas rendas públicas decaiu, de 20% em 1940, a 11% em 1947. Isto é — as rendas municipais não crescem na proporção das rendas federais. Porque? Segundo o mesmo GÊRSON SILVA, porque os impostos municipais — haja visto o predial — não tem flexibilidade: a participação nas rendas federais pode oferecer a vantagem de contrabalançar esse inconveniente (*op. cit.*, págs. 34-36). Na mesma ocasião, acentuou o Sr. ARISTOPANES ACIOLI que "a condição precária da grande parte dos municípios brasileiros" não resulta, apenas, "de um mero problema financeiro", mas, sim, "de fatores mais profundos, cujas raízes vão mesmo até à formação histórica deste país" — preponderando os de ordem econômica (*op. cit.*, págs. 47-9). O Sr. RAFAEL XAVIER, infatigável e extremado defensor da autonomia municipal, não aderiu, por completo, a essa apreciação. Para ele, "o problema do município é o da fixação dos seus homens de capacidade de trabalho", ao que liga o aterrador "decréscimo da produtividade do homem brasileiro". No entanto, afirmou que "sem renda, sem dinheiro, nenhum progresso, nenhum desenvolvimento poderia ter o município", e o problema financeiro lhe parece fundamental (*op. cit.*, págs. 49-50).

Ora, é irrecusável a ponderação do Sr. BARBOSA LIMA SOBRINHO: não se há de sacrificar, nem anular o Estado, nem a União, em proveito dos municípios. A majoração da receita destes não se há de fazer, agora, à custa da União, ou dos Estados.

Além da situação geral, assim revelada, certos casos especiais merecem atenção. O Sr. ALIOMAR BALEEIRO mencionou o do município de Piquete, onde uma fábrica de munições do Governo federal absorve quase toda a vida econômica da localidade e, no entanto, não pode ser tributada. Esse é, por certo, caso excepcional. Outros haverá, análogos — decorrentes de outras circunstâncias particulares. E a tais casos não atendem as leis estaduais, uniformes e genéricas.

Sob vários aspectos se apresenta premente o problema financeiro. Ele revela dificuldades existentes e dele depende a solução de exigências do progresso local. Através dele se encaminhará a solução de outros problemas relevantes, que se acham desprezados.

Questiona-se sobre cada item da receita local; ao que parece, nenhum se mostra satisfatório.

Em relação ao imposto único de lubrificantes e combustíveis, por exemplo, se argui o fato de receber o Distrito Federal mais que Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e S. Paulo cerca de 25% da cota distribuída a todos os Estados. O Sr. GÊRSON AUGUSTO DA SILVA criticou a regra atual, que prejudica os pequenos Estados e os pequenos municípios, pleiteando a adoção do mesmo critério a que obedece a distribuição do imposto de renda pelo aumento do coeficiente relativo à população e pela diminuição do consumo (*op. cit.*, págs. 29-31).

Reivindica-se para os municípios o imposto territorial rural — que a Constituição de 46, como a de 34, reservou aos Estados; em contrário se pronunciou o Sr. GÊRSON AUGUSTO DA SILVA, mostrando que esse imposto representa

nicípios, por vícios hereditários, continuassem a dissipar suas finanças no subôrno eleitoral e em outras coisas inconfessáveis, de que todos temos notícias e sabemos que, infelizmente, são verdadeiras.

“O problema fundamental, em quase tôda a parte do mundo, está em que os poderes locais, por diversas maneiras, descem à dissipação, ao descontrôle administrati-

peça indispensável no mecanismo da política de fomento da produção agropecuária, que está, preponderantemente, nas mãos do Estado (*op. cit.*, pag. 19). Ao mesmo ilustre financista pareceu, contudo, insuficiente a compensação dada com a transferência, para os municípios, do impôsto de indústrias e profissões — e chegou, por êsse motivo, a justificar a participação na renda dos impostos federais.

Por outro lado avulta a influência perturbadora da legislação federal, estabelecendo o congelamento dos alugueres de casas, tolhendo o aumento normal da renda do impôsto predial.

Quanto à participação nos impostos federais, o reclamo é de majoração das percentagens atribuídas aos municípios. Parece o mais fácil, em certo sentido. Já se pretende que os 10% do impôsto de renda (*Const.*, art. 15, § 4.º) sejam elevados a 12%. A majoração far-se-á, porém, à custa da União. Poderá ela suportá-la?

Também se notou que não foi, ainda, regulamentada a distribuição do impôsto federal sobre minerais e energia elétrica — de que devem participar os municípios. Ponderou o Sr. GÉRSON SILVA que a Lei n.º 1.272-A, de 12 de dezembro de 1950, vinculou o impôsto de energia elétrica ao Fundo Ferroviário Nacional e, conquanto preveja a distribuição do impôsto pelos Estados e Municípios, estabeleceu condições, que êstes não podem preencher. Praticamente, privou-os de participarem da renda dêsse impôsto. Em verdade, a lei citada determina que — o Estado e seus respectivos municípios que não puderem instalar, ou manter, serviços ferroviários próprios, terão as suas cotas aplicadas na rede estadual pelo D.N.E.F., sem prejuízo da cota federal que lhe fôr destinada “e, mais, que “a entrega de cotas aos Estados e Municípios depende da apresentação ao D.N.E.F. dos planos de obras e serviços a serem executados e de sua aprovação...”. Com inteira razão, o Sr. ALIOMAR BALBEIRO, desde logo, considerou inconstitucional êsse dispositivo (*idem*, pag. 33).

Mesmo o eminente Deputado baiano assinalou, porém, que há “receitas abandonadas”, dentre as quais apontou a contribuição de melhoria, que “cabe maravilhosamente às administrações municipais”. Êsse tributo, como dissemos, criado pela Constituição de 46 e regulado pela Lei n.º 854, de 1949, não tem tido aplicação. Talvez por defeito dessa Lei — que já se considerou inexecuível. Em tôrno da matéria, há controvérsias não concluídas. Desde a pretensão de que o tributo cubra, integralmente, o custo da obra — até a que o limita à vantagem advinda no proprietário. Na Câmara dos Deputados já se apresentou um projeto (n.º 2.518/52) do Sr. SATURNINO BRAGA, antigo Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que reforma a Lei n.º 854.

Nesse projeto, como na lei — é numerosa a enumeração das obras que serão indenizadas. A Lei abrange as “realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriação em desenvolvimento de plano do aspecto paizagrótico”. O projeto, como a lei — a “extinção de pragas prejudiciais a quaisquer atividades econômicas”.

Em suma — senão todos os serviços públicos, quase todos, podem ser assim integralmente custeados. Qual seria a aplicação das demais rendas

vo. Isso ocorre na própria Inglaterra. As aparências, no particular, enganam muito. Há depoimentos de autores ingleses no sentido de que o “self government” local é um sistema cujos abusos se aproximam da política tão criticada dos nossos famosos coroneis, aliás de virtude indiscutíveis noutros assuntos.

públicas? Sòmente o custeio da burocracia? Seria de recear, pois, o abuso da taxação — maximé se se não tiver em consideração o art. 202 da Constituição, já invocado, pelo qual os tributos serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte”.

Outro recurso, de que se poderiam valer, com alguma vantagem, os municípios, ao menos os das estações de águas, ou de clima — é a chamada “taxa de permanência”, que, aliás, é antes um impôsto. Na Europa, essa contribuição (“taxe de séjour”) é cobrada com grande resultado. No ano passado — em Cannes produziu mais de 6 milhões de francos, em Vichy mais de 4 milhões. Cobravam-na, entre nós, em certa época, os Estados, senão os municípios. Atualmente, não se acha facultado a êstes. Não se inclui na enumeração dos recursos atribuídos aos municípios, não me parecendo que se possa compreender entre as chamadas taxas sobre diversões públicas”. Assim, sòmente os Estados poderão criar e cobrar tal tributo, cabendo, então, 20% do produto da arrecadação à União e 40% ao município local.

Ainda o Sr. ALIOMAR BALBEIRO aludiu às fraudes na arrecadação dos impostos de transmissão — que, aliás, não interessam diretamente aos municípios. Essas fraudes, feitas pelo contribuinte, dependem, aliás, mais ou menos, da condescendência dos agentes fiscais; por vêzes, êstes hão de cooperar nelas.

Finalmente, deve-se atender a que o impôsto de renda dará cada vez maiores recursos aos municípios. No exercício de 1951, couberam aos municípios Cr\$ 79.637.946,00 (Lei n.º 1.642 de 14 de julho de 1952). A arrecadação federal cresceu, de 200 milhões de cruzeiros em 1948, a 12 bilhões em 1952. Tanto importa dizer que, neste exercício, mais de 1 bilhão de cruzeiros terá de ser distribuído aos municípios, excluídos os das capitais. A cada um caberá, portanto, mais de Cr\$ 600.000,00 — o que, em alguns casos, será importância superior a tôda a receita municipal de outras procedências.

Em suma, os municípios ainda não estão gozando de todo o acréscimo de receita, que a Constituição de 46 lhes proporcionou; e que avultará consideravelmente. Sem chegar à emenda da Constituição, podem êles majorar suas receitas atuais.

Em todo o caso, é certo que não foram superadas — antes se agravaram, as causas profundas da desordem financeira da “miséria” de tantos municípios. O Sr. BARBOSA LIMA SOBRINHO apontou, entre elas, a falta de conhecimentos de contabilidade pública por parte da grande maioria dos Prefeitos, e as deficiências da arrecadação tributária, decorrentes de considerações de ordem política, a aproximação do contribuinte prejudicando a imparcialidade dos agentes fiscais (*Op. cit.*, págs. 11-13-15). O Sr. ALIOMAR BALBEIRO advertiu, ante essa ponderação, que não há perseguição política com relação a impostos (*idem*, pag. 13); mas, sabidamente, pelo menos omissões fiscais se observam, em larga escala, no próprio Distrito Federal.

Acima dessas causas, está, porém, a terrível praga do funcionalismo — com que se nutre a clientela eleitoral. Nesse setor, é generalizado o abuso das despesas. Basta ver o que se passa nas duas principais cidades. Em São Paulo, um Vereador assinalava recentemente que, em 1953, a despesa com funcionários efetivos e extranumerários, excedera de um bilhão de cruzeiros

“Nos Estados Unidos os escândalos chegaram a tal ponto que foi criada uma Liga Nacional para moralização dos Municípios, à qual se deve profunda reforma dos costumes políticos do país. . .

— o que corresponde a cerca de 20 vezes o total das verbas de assistência social. 10 vezes o das de saúde pública e 3 vezes o das de educação. Quanto ao Distrito Federal, estimativas recentes elevam a 92% a parte da renda absorvida pelo funcionalismo e operariado municipal: os servidores serão cerca de 65 mil, enquanto Londres não terá mais de 12 mil e Nova York uns 17 mil (*Correio da Manhã* de 13 de dezembro de 1952). Ao mesmo tempo, os vencimentos de certos funcionários são dos mais altos pagos em todo o país — superiores, por exemplo, aos dos Juizes do Supremo Tribunal Federal. As garantias, que a própria Constituição federal dá ao funcionalismo, impedem as derrubadas maciças, o que os americanos chamam “spoils system”; mas, não impedem, antes estimulam, a continuada criação de novos cargos, a ampliação constante dos quadros, a admissão, como diaristas, dos “casacas”, que nada fazem. Nelas se pretende fundar até a irredutibilidade dos vencimentos, conferida expressamente pela Constituição, apenas aos magistrados.

E’ bem verdade que, assim, os municípios apenas imitam o deplorável exemplo que lhes dá — ao influxo da mesma circunstância — a União federal. A União federal tem, porém, o calamitoso privilégio de emitir papel-moeda; por mais que despenda com o seu funcionalismo, sempre pode aplicar algumas verbas orçamentárias em obras de interesse público, ao passo que os municípios estão chegando a consumir integralmente os seus recursos na manutenção da burocracia.

No entanto, em relação aos municípios, a correção, a prevenção desse abuso, é mais fácil de conseguir — precisamente porque cabe a intervenção dos Estados, e até da própria União.

A distribuição de cotas dos impostos estaduais e federais aos municípios permite — e exige — que se intensifique, especialmente quanto à aplicação dessas cotas, a supervisão, a fiscalização, o controle, dos Estados federados e da União. Com a autoridade decorrente do seu alto cargo no governo do Estado do Rio, pôde o Sr. ARISTOFANES ACIOLI afirmar que “a entrega pura e simples da cota em dinheiro vem servindo apenas para certas manobras políticas do grupo eventualmente dominante na política municipal, sobretudo para o aumento dos quadros da burocracia local com a admissão dos correligionários da facção dominante” (*op. cit.*, págs. 48-50). Não menos valiosa e significativa a observação do Sr. BARBOSA LIMA SOBRINHO: municípios há “quem nem sabem o que fazer com as verbas novas de que dispõem” (*idem*, pág. 10).

Não se há de encarar, unilateralmente, o problema das finanças municipais; nem só o aumento da receita se deve ter em mira; também se deve cuidar da diminuição da despesa. Por toda a parte, a majoração da receita acarreta desperdícios condenáveis. A Constituição e as leis orgânicas estaduais devem impedi-los, mediante fórmulas adequadas. A fiscalização financeira do Estado assegurará a observância desses preceitos.

DENDIAS justificou a necessidade do controle financeiro como decorrência do controle administrativo. Para nós, o problema se apresenta em termos inversos: estabelecido, imperativamente, o controle financeiro, impõe-se, conseqüentemente, o controle administrativo. Este permitirá prevenir abusos da gestão dos municípios. Mesmo em países de *self-government*, as restrições atingem até o levantamento de empréstimos (DENDIAS, *Le gouvernement local*, págs. 175-184).

Nem é possível admitir que um princípio tão fecundo como o da autonomia dos municípios sirva para levar à miséria os municípios a que se aplica.

“Não será, portanto, por amor a êsse princípio abstrato, por uma concepção esquemática, que devamos deixar de enfrentar uma necessidade prática e de lhe dar o remédio mais eficiente. . .”

Estou convencido de que a autonomia, a simples autonomia, a autonomia irrestrita, não é remédio para todos os males das administrações locais, tão profundos e de origem tão remota são êles. Receio que certas exagerações do salutar princípio possam, até, agravar velhos males. Tão incompatível com os interesses nacionais é a autonomia municipal irrestrita — que tôdas as Constituições estaduais a condicionam, mais ou menos extensamente, sem que se possa atribuir a qualquer delas o propósito de sacrificar o princípio. As aperturas financeiras dos Estados podem ter inspirado dispositivos danosos aos municípios; mas, no ponto de vista doutrinário, a tendência generalizada é no sentido de alargar as ensanchas aos municípios — notadamente no que concerne à eletividade dos Prefeitos.

O Sr. TEIXEIRA MENDES, da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres (53), descrevera a autonomia municipal nestes termos:

“A autonomia municipal, em cuja prática madrugamos, não correspondeu nunca aos seus fins. Não podia corresponder. No seio da velha civilização em que surgiu, floresceu e definitivamente se implantou, foi o comunismo o fruto amadurecido de uma longa evolução social e política. Em condições radicalmente diferentes foi que êle se implantou entre nós. E’ que a dispersão demográfica, a incultura popular, as dificuldades de comunicação, o rudimentarismo da organização política e o regime social, em que vivíamos, deturparam fundamentalmente a instituição, tornando-a imprópria a assegurar o bem-estar e o progresso das coletividades comunais e transformando-a, as mais vezes, em instrumento de prepotência, de compressão, de desonestidade e de espoliação do povo”.

Não considero de todo exagerado o pessimismo desta apreciação — ao menos em referência a certa época. Nesse ambiente se gerou a malsinada “política de campanário”.