

“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 esse 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 eles. Receio que certas exagerações do salutar princípio possam, até, agravar velhos males. Tão incompatível com os interesses nacionais é a autonomia municipal irrestrita — que todas 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 ele 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”.

Depois — o povoamento, as vias de comunicação, a alfabetização, a difusão da cultura rudimentar melhoram a situação. Não elevaram, entretanto, por tôda a parte, as condições anteriores a nível que permita a plena autonomia local. Ao contrário, essas condições variam, ainda hoje, enormemente. Se, entre Estados, há diferenças iniludíveis de desenvolvimento econômico e cultural — mais acentuadas são ainda as diferenças entre municípios, até dentro do mesmo Estado.

O Sr. ORLANDO M. CARVALHO observou que a cada um dos nossos 1.576 municípios correspondia, em média, a área de 5.400 quilômetros quadrados, o que equivale ao dôbro da área do Luxemburgo (54). E' certo que o número dos municípios é, agora, maior: o censo de 1950 apurou 1.890, sem contar os da região em litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo. A área média baixa, pois, a 4.503 quilômetros quadrados, ainda assim muito alta. Ao mesmo tempo, o Estado de Amazonas, o maior de todos, com 1.825.997 quilômetros quadrados de superfície, conta apenas 25 municípios; a área média de cada um destes atinge a 73.039 quilômetros quadrados, superior à de qualquer de seis Estados do Brasil e à de dois deles — Alagoas e Espírito Santo — reunidos.

No tocante à população, não é menos grave a situação: 530.920 habitantes povoam aquêlê Estado, só havendo uma cidade com mais de 100.000 habitantes, outra com 33.000, seis com mais de 20.000. A população de cada município é, em média de 21.236 habitantes, ou seja, 1 habitante por mais de 3 quilômetros quadrados.

Considerai, por outra parte — e basta citar êsse exemplo — o Estado de São Paulo. Conforme o censo de 1950, conta o Estado 369 municípios, com a população total de 9.242.610 habitantes, dos quais 2.227.512 na capital, havendo 136 municípios com menos de 10.000 habitantes cada um, um dos quais apenas com 485. Em todo o Brasil, o mesmo censo de 1950 verificou que, de 1890 municípios, 62 têm população até 5.000 habitantes, 347 de 5 a 10.000, 960 de 10 a 50 mil, e sòmente 2 contam mais de 1 milhão. A conclusão, a que sou levado, é que nenhum talvez dos nossos Estados se deve organizar exclusivamente sôbre a base de municípios autônomos, plenamente autônomos.

No entanto, a Constiuição ainda foi mais longe. Dispondo sôbre a nomeação de Prefeitos municipais, refere-se, não só aos Estados,

como, também, aos territórios (art. 28, §§ 1.º e 2.º). Pressupõe, portanto, sem o determinar expressamente, que os territórios se dividam em municípios. Municípios com aquela mesma autonomia padronizada. Mas, ao se referir aos municípios, sempre os considera em relação aos Estados — e não ao Território respectivo. Haja vista o art. 23, sôbre intervenção. No entanto, há de admitir-se que, por igual, nos casos ali indicados, o Governador do Território nomeie Interventor nos municípios do mesmo Território.

Assim, a meu ver, a primeira necessidade é permitir que os Estados organizem os seus municípios em vários tipos, com menor ou maior autonomia, como aliás a Constituição já facultou em relação à nomeação do Prefeito, em casos restritos.

\* \* \*

Desde logo, é evidente que, à sombra da campanha municipalistas, exagerando-lhe os objetivos — estão abrindo caminho duas reivindicações, que se conjugam e me parecem inaceitáveis, mostrando os erros a que podem levar êsses exageros. Refiro-me à chamada autonomia do Distrito Federal, e à generalização da eletividade dos Prefeitos. Resultam de preocupação contrária à que acabo de exprimir: a preocupação da uniformidade da organização de todos os municípios.

Quanto à "autonomia" do Distrito Federal, para condená-la, não se há de invocar sòmente a necessidade de manter a sede do governo da União sob a administração de um delegado dêsse mesmo governo. Tal consideração bastaria, só por si, para repelir a reforma — que se tem recomendado, a pixe, nas paredes das casas e na amurada dos cais. Além disso, porém, é o próprio interêsse do Distrito Federal que se lhe opõe. Estou certo de que ninguém pode esperar que o sufrágio popular — maximé como é exercido atualmente — invista na Prefeitura do Distrito Federal algum homem do padrão dos mais insignes que por alí têm passado, em virtude de nomeação do Presidente da República — como Pereira Passos, Paulo de Frontim, Carlos Sampaio, Sá Freire, Sousa Aguiar...

Influi, por certo, no espírito de numerosos adeptos da chamada autonomia do Distrito Federal, o exemplo dos vários municípios: pois se êstes, quase todos, elegem, livremente, os seus Prefeitos, por que o Distrito Federal, sendo mais importante, também não goza dessa,

(54) *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março de 1950, págs. 73-74.

prerrogativa? Nem se atende a que precisamente a “maior importância” do Distrito Federal, a sua condição de capital da República, basta para justificar a diferença de tratamento, o regime especial de nomeação do Prefeito. Por isso, um dos traços salientes da organização municipal é, em toda a parte, a peculiaridade, a singularidade do regime das capitais. Disse bem LUIS JORDANA DE POZAS que — “por motivos históricos, políticos ou administrativos, têm leis ou regulamentação especial, Londres, Dublin, Paris, Berlim, Roma, Praga, Viena, Estocolmo, Lisboa, Washington, Havana, Buenos Aires e outras capitais” (55).

Não me deterei no exame do que se passa em vários países — não só porque já o fiz noutro ensejo, como também porque, nesta matéria, os exemplos estrangeiros se devem acolher com alguma prudência. Desejo recordar somente o exemplo dos Estados Unidos, de que se mencionam sempre certos traços, sem referir outros, muito característicos. Realmente, o Distrito de Colômbia é administrado por uma comissão de três pessoas — duas das quais nomeadas pelo Presidente e pelo Senado por 3 anos, dentre os residentes no Distrito, e a terceira escolhida pelo Presidente no corpo de engenheiros do Exército, por tempo indeterminado. As escolas estão subordinadas a um “board of education”, designado pelos juizes da Suprema Corte do Distrito. As despesas são custeadas em parte, que tem decrescido consideravelmente, pelo governo federal. Não há funcionários eletivos, ao contrário do que é comum na República, e o Congresso legisla para o Distrito (56). (56-A).

(55) *In Revista de Estudios Políticos*, 1948, pag. 72.

(56) OGG & RAY, *op. cit.*, pags. 713-4.

(56-A) AUTONOMIA DO DISTRITO FEDERAL — Devo reconhecer que os nossos Partidos políticos, ou ao menos os principais — tão irredutivelmente intransigentes sobre a solução de relevantes e urgentes questões de interesse nacional — se acordaram em estabelecer a eletividade do Prefeito do Distrito Federal. E' de justiça mencionar que o Partido Comunista terá sido dos primeiros, senão o primeiro, a assumir essa atitude. Bem significativo o acordo de quase todos, senão de todos os Partidos, sobre essa questão assaz controversável. Não menos significativo é, porém, que, apesar dêsse acordo, o preceito que êle recomenda, ainda se não tenha convertido em lei.

No seio do Congresso Nacional, as divergências dessa reforma considerável atenuaram-se, tendem talvez a desaparecer quase por completo. Um dos mais eminentes defensores da reforma considerou mesmo que os adversários do movimento são “levados por raciocínios sem base e infundadas presunções” e que “todo o articulado”, a êle oposto, “não passa de um emaranhado de sofismas, para não dizer um amontoado de abusões e de pêtas”.

Em tais condições, em face dessa apreciação e da generalidade do acordo

Para generalizar a eletividade dos Prefeitos — como recomenda a Carta de Petrópolis — pretende-se, desde já, suprimir os preceitos

— é quase ato de audácia divergir da opinião que vai triunfando.

Creio, todavia, que não agravo, antes atenuo, a minha culpa, expondo os fundamentos da opinião que expendi há mais de 30 anos e sempre sustentei, inclusive na Assembléa Constituinte de 34 (vide *Pela Nova Constituição*, pags. 390-2) e que ainda agora mantenho.

*As emendas autonomistas* — Em julho de 1951, foi apresentado ao Senado um projeto de emenda do art. 4.º, § 4.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — nos termos do qual, efetuada a transferência da Capital da União, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado de Guanabara”. A emenda determinava que o Prefeito do Distrito Federal seria eleito pelo povo e teria, com a Câmara de Vereadores, os mesmos direitos e deveres conferidos, respectivamente, às assembléas e aos Governadores dos Estados. Tanto importava dizer que o Distrito Federal, apesar desta denominação, constituiria, antes mesmo da transferência da sede do Governo da União, um novo Estado.

O debate versou, a princípio, à técnica da proposição. Tênicamente, nada haveria, creio eu, a objetar com procedência. Era como se, no § 4.º do Ato, se suprimissem as palavras iniciais — “efetuada a transferência”: o Distrito Federal ficaria sendo, desde logo, um Estado. Não considero insuscetível de emenda, o Ato referido. O Sr. LÚCIO BITTENCOURT, a meu ver, com inteira razão, admitiu a legitimidade da emenda do mesmo Ato, desde que se não tivesse tornado juridicamente impossível porque o dispositivo visado houvesse produzido todo o seu efeito.

Substancialmente, é que a reforma proposta era inaceitável. Lógicamente, era inconseqüente — como o é a emenda ora em exame, e adiante procurarei mostrar. No entanto, a emenda — que tomou o n.º 3 — foi aprovada pelo Senado e transmitida à Câmara dos Deputados, onde teve parecer favorável do Sr. AFONSO ARINOS.

Em maio de 52, foi apresentada à Câmara nova emenda constitucional (Projeto n.º 6) — verdadeiramente um aditivo à Constituição, dispondo nos termos seguintes:

“O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara de Vereadores, eleitos, êstes e aquêles, por sufrágio direto, simultaneamente, pelo período de quatro anos.”

Outros dispositivos mandam que a primeira eleição de Projeto se faça quando se elegerem os Vereadores para a próxima legislatura e que o Governo federal intervirá no Distrito Federal somente nos casos do art. 7.º da Constituição, referente à intervenção nos Estados, no que fôr aplicável e, nos casos do art. 23, referente à intervenção nos municípios.

Não transforma, desde logo, o Distrito Federal em Estado. Como acentuou o Sr. LÚCIO BITTENCOURT, o Distrito continuará a ter uma Câmara de Vereadores, e não uma Assembléa Legislativa; um Prefeito, e não um Governador; não se regerá por uma Constituição que adotasse, continuando com a organização administrativa e judiciária que as leis da União estabelecerem

Aceito essas observações sutis, porque assim se reconhece a necessidade indeclinável da interferência dos poderes federais na administração do Distrito Federal, e que a pretendida autonomia é irrealizável plenamente. Os argumentos, oferecidos em apoio da reforma proposta, justificariam a equiparação perfeita do Distrito Federal aos Estados federados, como estabelecia a emenda ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, apresentada em 1951; os ilustres patronos da reforma recuam, agora, de levá-los às últimas conseqüências. Não há melhor demonstração da desvalia dêsses argumentos.

Como quer que seja, a emenda atual recebeu 226 assinaturas de Depu-

da Constituição de 46 que permitem dispensá-la (art. 28, § 1.º) em relação às capitais dos Estados e territórios e às estâncias hidromine-

tados logo a aprovou — mas, no Senado, em dezembro de 1952, não obteve Constituição, pelo qual viria a ser adotada prontamente. A Câmara dos Deputados logo a aprovou — mas, no Senado, em dezembro de 1952, não obteve ela a aprovação de dois terços de votos, ficando, por isso, adiada a decisão para o ano vindouro.

A emenda n.º 3 teve seu andamento sustado, considerando-se prejudicada.

*Três pareceres memoráveis* — Sobre essas emendas constitucionais, surgiram três pareceres valiosíssimos, favoráveis à eletividade do Prefeito do Distrito Federal: o do Deputado Sr. AFONSO ARINOS, de 2 de outubro de 1951, o do Deputado Sr. LÚCIO BITENCOURT, de 1 de julho de 1952, e o do Senador Sr. ATÍLIO VIVACQUA, de 1 de novembro de 1952. Todos foram subscritos pelas comissões respectivas, sem ou quase sem discrepância. Todos encerram os melhores argumentos, que se tenham produzido e se possam produzir na sustentação do postulado autonomista. São páginas magníficas de nossa publicística. Merecem, por tudo, atento exame.

*Origens do Distrito Federal* — O eminente Deputado, Sr. AFONSO ARINOS, enriqueceu o seu brilhantíssimo parecer com o estudo das origens históricas do antigo "Município Neutro". Encontrou-as no art. 1.º do Ato adicional de 1834, e recordou que, em referência a este dispositivo, o VISCONDE DO URUGUAI observara que fôra "uma imitação da organização dos Estados Unidos, onde o distrito que é o assento do Governo da União não está sujeito à mesma organização que os Estados, se bem que entre nós não se dão em igual grau de força as razões que tiveram os Estados Unidos para essa exceção" (*Estudos práticos sobre a administração das províncias*, tomo I, pág. 29).

Contudo, o citado art. 1.º do Ato Adicional apenas declarou:

"A autoridade da assembléa legislativa da Província em que está a Côrte, não compreende a mesma Côrte, nem seu município."

Assim, somente corrigiu uma anomalia, a que o próprio Sr. AFONSO ARINOS se referiu: a província do Rio de Janeiro não tinha Presidente, nem assembléa legislativa — ou, antes, não tinha Conselho-geral, pois esta era a denominação usada pela Constituição de 1824, substituída somente pelo Ato Adicional — sendo administrada pelo governo geral. Tal singularidade resultava do art. 72 da mesma Constituição, que mandava estabelecer (*in verbis* — "se devem estabelecer") "conselhos-gerais" em cada província onde não estiver colocada a Capital do Império".

O Ato Adicional, no art. 1.º, excluiu da "autoridade da assembléa legislativa" provincial respectiva "a côrte e o seu município". Reconheceu, de tal sorte, que, na província do Rio de Janeiro, também deveria haver assembléa legislativa. Revogou, pois, a cláusula final do art. 72 da Constituição que só estabelecera assembléas (ou, antes, conselhos-gerais) — nas demais províncias.

Em suma — já pela Constituição imperial, o município da Côrte não estava subordinado a conselho-geral, ou assembléa legislativa e, sim, diretamente ao governo imperial. A lei orgânica das Municipalidades, de 1928, em vários dispositivos, subordinou a Câmara da Côrte, imediatamente, ao Ministro do Império quanto à participação dos nomes dos eleitos (art. 14), quanto à alienação de bens imóveis (art. 42), quanto a arrendamento de bens (art. 100), quanto a representações e comunicações (art. 89).

A lei do orçamento geral de 1840-41 (n.º 103, de 26 de maio de 1846), acentuou a subordinação da Côrte ao governo imperial, determinando que este aprovasse, modificando-o ou não, o orçamento votado pela Câmara (art. 23), assim como as contas respectivas que, depois, seriam remetidas à assembléa geral legislativa (art. 24). As posturas da Câmara da Côrte eram sujeitas à aprovação da assembléa geral ou do Ministério do Império (SOUSA BANDEIRA,

rais, beneficiadas pelo Estado ou pela União, e a excluem (art. 28, § 2.º) quanto aos municípios que a lei federal declarar bases ou por-

*Revista de Jurisprudência*, vol. 7, pág. 176).

O Ato Adicional nem excluiu "a Côrte" da província fluminense; apenas a declarou isenta da "autoridade da assembléa legislativa" da província do Rio de Janeiro, que somente depois disso veio a ser criada. Restringiu ao município da "Côrte" a administração do governo geral, que se estendia a toda a província do Rio de Janeiro, em que estava situado o mesmo município.

A denominação — "município neutro" — bastante expressiva, não foi usada pelo Ato adicional, nem sei como e quando apareceu.

Proclamada a República, o governo provisório, logo no Decreto n.º 1, do mesmo dia 15 de novembro de 1889, declarou "o território do município neutro provisoriamente sob sua administração imediata" e a cidade do Rio de Janeiro constituída, também provisoriamente, "sede do poder federal". Em seguida, dissolveu a Câmara da Capital Federal, criou o "Conselho de Intendência Municipal", de sua nomeação (Decreto n.º 50-A, de 7 de dezembro de 1889) e determinou, pouco depois (Decreto n.º 218, de 25 de fevereiro de 1890), os atos do mesmo Consedho que dependeriam de sua autorização ou aprovação.

*Influência americana* — Assim se vê que, se houve "imitação da organização dos Estados Unidos", na expressão do VISCONDE DO URUGUAI, não foi pelo art. 1.º do Ato Adicional, em 1834; teria sido, dez anos antes, pelo art. 7.º da Constituição do Império.

Ainda o Sr. AFONSO ARINOS, em seu erudito e exaustivo parecer, recordou a explicação que RODRIGUES DE SOUSA deu, da inexistência de assembléa provincial no Rio de Janeiro: "por ser subalterna e limitada a autoridade legislativa provincial, não compreende, na província em que estiver a Côrte, a mesma Côrte e seu Município, por serem residência dos Supremos Poderes do Estado" (*Análise e comentário da Constituição*, vol. I, pág. 298).

Portanto, nem mesmo a Constituição teria imitado, nesse ponto, a organização constitucional dos Estados Unidos: atendeu, apenas, a uma situação de fato, evidente, irrecusável, excluindo o inconveniente de subordinar a Côrte, sede do governo imperial, à assembléa legislativa de uma província. Esse inconveniente, ligado à necessidade da subordinação imediata ao governo geral, já inspirara, e havia de inspirar, soluções análogas para o problema da administração das capitais dos principais países do mundo.

Nem a solução aqui adotada foi a mesma dos Estados Unidos. Porque a Côrte ficou subordinada, diretamente, imediatamente, ao governo imperial. De resto, a atual organização do Distrito de Columbia só foi adotada, tempo raramente, em 1874; antes disso, havia um conselho, com duas câmaras, alta e baixa, e o "mayor" de nomeação do Presidente (*Cyclopedia of American Government*, vol. I, District of Columbia.) Se o nosso legislador imperial tivesse, em 1823, ou em 1831, imitado o sistema americano, teria estabelecido organização bem diferente da que adotou.

Com a minuciosa exatidão, de que revestiu o seu parecer, o Sr. AFONSO ARINOS não deixaria de reconhecer — e expressamente o reconheceu — que "o nosso Direito Público logo se apartou consideravelmente da Constituição Americana", em virtude da "diversidade das situações entre as cidades de Washington e Rio de Janeiro". Assim foi que no Brasi se concedeu aos habitantes do Rio de Janeiro a representação no Congresso, denegada aos de Washington. Assim foi — não, creio eu, porque se sentisse ou deixasse de sentir, a "necessidade de eleição de Deputados" — antes porque nos não ativemos, irreduzivelmente à lógica dos norte-americanos, não os imitamos, não lhes copiamos a instituição — que criamos um "município neutro", subordinado ao governo central, mas não por completo e em absoluto. Fizemos obra

tos militares de excepcional importância para a defesa externa do país”.

de sabedoria política.

De tal sorte, assentaram-se os termos da solução, que demos, ao problema do governo da capital do país: a) câmara municipal eletiva; b) administração pelo governo geral, ou por delegado de sua confiança; c) representação no Parlamento pelo voto direto.

Esta solução, firmada desde a instauração do regime constitucional, não abrangia, a princípio, a nomeação do Prefeito; as funções executivas cabiam ao presidente da Câmara Municipal, eleito por esta. Por toda a parte, no entanto, e não só na Corte, prevalecia a subordinação das municipalidades ao governo da província ou do Império. Todas as deliberações da Câmara da Corte estavam sujeitas à aprovação do Ministro do Império ou da assembléa geral.

Os movimentos cívicos, que se desenrolaram em nossa Capital, o vigor do sentimento liberal do seu povo, a que o Sr. AFONSO ARINOS aludiu, com detalhes impressionantes — não bastam para justificar agora a subversão da fórmula tradicional; ao contrário, mostram que ela não sufocou, nem refreou as expansões do espírito público. Vê-se, portanto, que a simples nomeação do Prefeito da Corte, ou da Capital do país, não estiola o espírito democrático na localidade, proporcionando maior eficiência à administração.

A meu ver, não foi, portanto, como terá entendido o Sr. AFONSO ARINOS, a sugestão do exemplo norte-americano que influenciou, ainda no tocante à organização do Distrito Federal, os constituintes republicanos de 91: eles mantiveram fundamentalmente o regime estabelecido no Império, que era, e continuou a ser, diverso do dos Estados Unidos. Não faltou, aliás, quem desejasse que o nosso Distrito Federal ficasse na mesmíssima condição do Distrito de Columbia. Assim pensava — para citar um só nome dos mais ilustres — AFRÂNIO DE MELO FRANCO, sem privar do direito de voto os habitantes da localidade. Nunca foi, porém, aceito esse alvitre. Recusou-se o exemplo americano.

E' verdade que, entre nós, não ocorreram fatos como os que referiu STORY, citado pelo Sr. AFONSO ARINOS, que obrigaram a Convenção de Filadélfia a transferir-se para Princeton e para Anápolis. Não ocorreram — mas, poderiam ocorrer. Ocorreram, também, na Argentina. O Sr. AFONSO ARINOS recorda os episódios da história da nação vizinha, que teriam acarretado a adoção, na Constituição de 1869, de preceito similar ao da americana. Adverte o insigne parlamentar: “nada de semelhante ocorreu no Brasil, quando da implantação da república federal”. Parece-lhe, pois, que se não justificaria a adoção do preceito contra que se insurge. Assim terá sido, diz elle, “só por espírito de imitação gratuita”. Seja-me permitido opinar que terá havido, antes, o esclarecido e precioso aproveitamento da experiência de outras democracias.

O que defluiu da experiência argentina — acaso, ainda mais expressiva que a dos Estados Unidos — é a incompatibilidade do governo local soberano com a presença do governo federal. ESTRADA historicou os sabidos episódios, extraindo d'elles a necessidade da “federalização” da sede do governo nacional (*Curso de Derecho Constitucional*, vol. 3, págs. 66-78). Como disse MADISON, também invocado pelo Sr. AFONSO ARINOS, “a necessidade indispensável de uma completa autoridade na sede do Governo é de si mesma evidente...” (*carries its own evidence with it*). Tão evidente, por certo, que nem se precisa recordar as vicissitudes sofridas pelos órgãos legislativos nacionais, quando na dependência do zelo e da proteção de autoridades locais. As ponderações de MADISON — que o Sr. AFONSO ARINOS fielmente reproduziu em seu parecer — são procedentes em todos os tempos e em todos os países:

“Sem ella (completa autoridade na sede do Governo) não somente a auto-

ridade pública pode ser insultada e os seus trabalhos interrompidos impunemente, mas também a dependência do governo geral quanto ao Estado compreendendo a sede do Governo, para a proteção do exercício dos seus deveres, pode trazer aos órgãos nacionais uma imputação de ser influenciado, igualmente desairosa para o governo e pouco satisfatória para os outros membros da Federação” (*in WATSON, The Constitution of the United States*, vol. I, pag. 697).

E' de notar que MADISON apresentava outra ponderação, que o parecer não reproduziu, e é valiosa. Mencionava elle os grandes gastos do Governo federal no local de sua sede, que se não devem incorporar ao patrimônio de um Estado.

A organização do governo das capitais apresenta, em cada caso, peculiaridades mais ou menos consideráveis; a subordinação direta ao governo geral é, porém, o traço comum, constante, primordial. Por isso mesmo que resulta de considerações irrecusáveis e generalizadas. Afinal, os próprios defensores da autonomia do nosso atual Distrito Federal o reconhecem, pois não pretendem alterar os dispositivos da Constituição (arts. 25 e 26), que negam essa mesma autonomia ao nosso futuro e definitivo Distrito Federal...

O exemplo americano — O que tem de peculiar, e até de anômalo, a organização do Distrito de Columbia, nos Estados Unidos, não é, pois, essa subordinação: é a falta de câmara eletiva e mesmo do direito de voto para os seus habitantes; é, principalmente, a transgressão da velha regra: “no taxation without representation”.

Tanto mais notável é essa peculiaridade, quanto é certo que, nos Estados Unidos precisamente, se exerce mais largamente a prática de prover por eleição popular os cargos públicos.

Alí se tem chegado a considerar que a autoridade legislativa, em relação ao Distrito de Columbia, está, pela Constituição, investida, privativamente, irrestritamente, no Congresso Nacional, não podendo este, portanto, conferir a qualquer órgão o poder legislativo isto é, mais que a prerrogativa simplesmente regulamentar (WILLOUGHBY, *On the Constitution*, vol. I, págs. 450-1); somente pode delegar o exercício dos “poderes municipais” (BURDICH, *The American Constitution*, pag. 306).

Nenhuma dessas anomalias, apontadas no estatuto do Distrito de Columbia, ocorre no Distrito Federal do Brasil.

No entanto, o parecer vai muito mais longe na condenação do regime a que está sujeita a capital norte-americana; informa que “o progresso democrático tem demonstrado nos Estados Unidos a inviabilidade da ridícula situação da cidade de Washington”; recorda a invocação de publicistas insignes, que RUI BARBOSA fizera, no sentido de mostrar “a inconveniência de tal regime”; ajunta que “hoje a campanha pela restauração dos direitos políticos da Capital está na ordem do dia nos Estados Unidos”.

Ora, os comentadores da Constituição Americana, que RUI BARBOSA invocava, eram VON HOLST, CARLIER e PORTER (*Comentários*, ed. Homero Pires, vol. 5, págs. 125-126). Ao que elles se referem, especificadamente, é à privação de todos os direitos políticos, imposta aos habitantes do Distrito de Columbia. A “anomalia”, apontada por VON HOLST, foi que “in spite of their full citizenship political rights are withheld from them solely because they have their domicile at the seat of government” (*The Constitutional Law of the United States*, págs. 173-4, nota 2).

Ainda assim, nessa mesma passagem, reconhece o famoso professor de Friburgo:

The inhabitants cannot well grieve over the loss of their short-lived enjoyment or a limited autonomy, for while their rights have again become more limited (necessarily so under the present system) their interest are better cared for”.

Esta consideração influi na opinião de alguns comentadores. Assim, BRYCE,

referindo-se ao Distrito de Colúmbia:

"Being well administered, it is held up by unfriendly critics of democracy as a model of the happy results of an enlightened despotism. (*The American Commonwealth*, vol. I, pág. 585).

Ora, se nunca adotamos as peculiaridades censuráveis da organização do Distrito de Colúmbia, não se pode dizer, com acerto, que tenhamos "imitado", quanto à Córte imperial ou ao Distrito Federal republicano, o sistema norte-americano.

Por outro lado, convém recordar que a anomalia dêsse sistema — decorrente da denegação do voto aos habitantes do Distrito de Columbia — é, na realidade, atenuada. E por dois modos. Por um lado, os habitantes do Distrito Federal conservam "legal residence" em algum Estado e aí votam geralmente, pelo Correio; por outro lado, "não há provavelmente govêrno municipal neste país em que a opinião individual dos cidadãos tenha maior influência", pois as comissões do Congresso acolhem atentamente, tôdas as opiniões comunicadas sobre projetos atinentes a matérias do Distrito e desde 1916 se adotou a prática de expedir tais projetos a uma comissão consultiva de cidadãos, representando numerosas organizações cívicas locais (OGG & RAY, *Introd. to amer. gov.*, 8.<sup>a</sup> ed., pag. 174). No mesmo sentido, vide *Cyclopédia of American government*, vol. I, vb. District of Columbia, pag. 603.

Leio, contudo, no parecer do Sr. AFONSO ARINOS, que "hoje, a campanha pela restauração dos direitos políticos da capital está na ordem do dia, nos Estados Unidos". E, mais, que: "porfiasse abertamente pela emenda constitucional que, a exemplo do que estamos tentando, venha pôr cõbro a um estado de coisas superado e que nada mais tem a ver com a realidade".

Devo confessar que não estou detalhadamente informado de movimento de tal objetivo.

Na *Cyclopédia of American Government* (ed. 1914, vol. I, pág. 663), se lê: "This system of District government has worked so satisfactorily that the only change seriously proposed is the concentration of authority in the person of a single emmissioner..."

Vêde bem: êsse sistema tem funcionado tão-satisfatoriamente que a única modificação, proposta a sério, é a concentração do govêrno na pessoa de um só comissário:

Tenho conhecimento de que, desde 1878, quando se estabeleceu definitivamente a atual organização do Direito de Columbia, várias vezes se sugeriu a reforma da lei respectiva. Na lei do orçamento para 1940, do Distrito, o Congresso autorizou as Comissões competentes da Câmara e do Senado a estudarem um meio de tornar "mais eficiente e econômico o trato dos negócios do mesmo Distrito" (vide *The American Political Science Review*, agosto de 1939, vol. XXXIII, págs. 653-5). Daí resultou o inquérito, realizado por uma firma de conselheiros sobre administração pública, cujas conclusões, com plano de reforma, se apresentaram em opúsculo, a que se refere o artigo de GEDDES RUTHERFORD, que acabo de citar. Notou o comentador que pouco se tem versado a questão da organização do Distrito — e que o relatório em apreço tratava essencialmente de três assuntos: descrição da organização atual, sua fraqueza e deficiência, sugestões para simplificar e modernizar a estrutura administrativa. Este projeto — que se designa como "Griffenhagen plan" — recomendava a substituição do "Board of Commissioners", de três membros, por um conselho de sete membros, ou nomeados pelo Presidente com assentimento do Senado ou eleitos pelo povo; um "mayor" e um "vice-mayor" e um administrador distrital, escolhidos pelo Conselho do Distrito; dezessete departamentos administrativos para substituírem as 65 agências do govêrno do Distrito. Ao que se vê, a eleição direta do Conselho não seria ponto capital da reforma: ainda se admitia a nomeação pelo Presidente. O mesmo articulista recordava que Roosevelt preferia que o Distrito tivesse um só administrador. Mas, nem êle cuidou de fazer adotar essa

reforma, nem o plano GRIFFENHAGEN parecia destinado a pronta aprovação. Até agora, nenhuma reforma se fez.

E' certo que, na recente campanha presidencial, os partidos republicano e democrático — ou seus candidatos, Eisenhower e Stevenson — recomendaram o *self government* do Distrito de Columbia. Bem se vê que os habitantes do Distrito têm direito de voto...

*Lição de Rui Barbosa* — A opinião de RUI BARBOSA, nesta matéria, como em tôdas as demais que versou, é inexcedivelmente valiosa. No entanto, sentimos dissentir do eminente Deputado, Sr. AFONSO ARINOS, quando declara ter sido RUI BARBOSA daqueles que, desde o princípio da República, denunciaram o artificialismo e a falsidade da situação do Distrito Federal e não aceitaram as razões de emergência, habitualmente invocadas para a manutenção de tal estado de coisas". Poderia justificar essa afirmativa extrema o trecho, que o parecer reproduz, em que RUI BARBOSA declarou:

"De todos os nossos burgos-podres, a capital da República se viu rebaixada, assim, ao mais ostentadamente espoliado..."

O trecho encontra-se nos *Comentários*, coligidos pelo Sr. HOMERO PIRES (vol. V, pág. 39) — como indica o parecer — e provém de *Ruínas de um govêrno*" (págs. 90-1).

Aí se lê que "assim" foi rebaixada a capital da República. "Assim", como? E' preciso, pois, atender ao tópico precedente, em que RUI BARBOSA se referiu expressamente ao ato do Presidente da República, Marechal Hermes da Fonseca, dissolvendo o Conselho Municipal do Rio. Fôra, realmente, um atentado que nenhum adepto da regra da nomeação do Prefeito deixaria de condenar — como o condenou o Supremo Tribunal Federal, que sempre reconheceu a constitucionalidade dessa mesma regra.

De resto, a opinião de RUI BARBOSA, na matéria, não terá sido da maior intransigência.

Ao elaborar-se a primeira Constituição republicana, o projeto da Comissão de Juristas continha o art. 80, assim redigido:

Com as limitações desta Constituição, tudo quanto se diz relativamente ao Estado refere-se também ao Distrito Federal".

E' o art. 109:

"O Distrito Federal será organizado por lei do Congresso".

RUI BARBOSA, ao rever o projeto, emendou o art. 80, que passaria a ser o art. 67, nos termos seguintes:

"Salvas as restrições instituídas nesta Constituição e os direitos da respectiva municipalidade, o Distrito Federal é diretamente governado pelas autoridades federais e sujeito exclusivamente aos tribunais da União.

Parágrafo único — O Distrito Federal será organizado por lei do Congresso". (*Obras completas*, vol. XVII, tomo I, págs. 90 e 279).

Ainda repetiu êste parágrafo único do art. 82:

"O Distrito Federal constituir-se-á municipalmente por lei do Congresso" (vide pág. 280).

Assim, foi RUI BARBOSA quem repeliu a equiparação do Distrito Federal a um Estado.

A Constituinte de 91 não adotou, por completo, êsse dispositivo, que excluiria tôdas as dúvidas suscitadas ulteriormente; mas, conservou a competência legislativa do Congresso Nacional, que significa pelo menos a restrição da autonomia.

E' certo que, ulteriormente, RUI BARBOSA exaltou a regra da autonomia municipal e defendeu a eletividade do Prefeito nos diferentes municípios, sustentando a constitucionalidade dêste princípio perante o Supremo Tribunal Federal (*Comentários à Constituição*, ed. HOMERO PIRES, vol. 5, págs. 43-75). Da autonomia municipal, disse que é "a necessidade capital na educação democrática do país" (*op. cit.*, pag. 75). Êle mesmo, porém, também disse sabor "que a experiência se tem pronunciado até contra a utilidade do princípio

da autonomia municipal nas grandes capitais." (*idem*, pag. 76).

Recordando estas suas palavras, RUI BARBOSA esclarecia que haviam sido "incidentemente ditas num improviso e inspiradas por um movimento de indignação", e pelas colunas da "Imprensa" atacou, em outubro de 1898, em 1899 e em 1900, projetos legislativos que reorganizavam o Distrito Federal (*idem*, pags. 75 a 143).

Em defesa da autonomia do Distrito Federal — que êle via ameaçada nesses projetos, quer pela não-eletividade do Prefeito, quer pela supressão da câmara municipal — emite, porém, algumas proposições, ainda agora memoráveis, principalmente combatendo a interferência da política no governo municipal, e que pareciam até contrariar, de algum modo, a sua atitude favorável à autonomia do Distrito Federal.

Assim é que escreveu:

"E sob o regime federativo, com uma Constituição onde tão debilitada se acha a unidade nacional, se, ao menos, o foco central da União não ficar exclusivamente nas mãos da autoridade federal, a nação não terá, nem na sua metrópole, existência real" (*idem*, pag. 78).

Ainda: "a gestão do município não gira, não deve girar na zona da ação política" (*idem*, pág. 82);

"cumpre erguer um muro entre a Municipalidade e as lutas de partido, removendo absolutamente da órbita da autoridade municipal as funções políticas" (*idem*, pág. 116).

Chegava a atribuir às influências de partido, com os conluios dos politizantes, a causa essencial dêsse predomínio da incapacidade e da corrupção que transformou o Governo da nossa metrópole num charco putrefato" (*idem*).

Ninguém terá definido, em expressão mais áspera, a situação a que já há mais de cinqüenta anos, chegara, no Distrito Federal, a Administração pública.

Por isso mesmo, sentindo a necessidade de corrigir êsses males, recomendava a adoção das seguintes providências: a) eletividade do Prefeito; b) voto ativo e passivo dos estrangeiros; c) iniciativa das despesas conferida ao Prefeito; d) revisão, pelo Senado, dos vetos do Prefeito.

Dêses alvitres, os dois últimos foram adotados — e mostraram-se insuficientes. O segundo teve sempre o meu apoio, como já disse. O primeiro decorre, evidentemente, de certa superstição democrática. Mal se pode compreender porque o eleitorado, que forma, com infelicidade, a Câmara — como reconhecia o próprio RUI BARBOSA — seria melhor inspirado na escolha do Prefeito. Êle talvez o reconhecesse, recomendando a extensão do voto aos estrangeiros — que, aliás, seriam sempre pequena minoria, insuficiente para orientar melhor o sufrágio popular. Em todo o caso, RUI BARBOSA não conferia à eletividade do Prefeito, por si só, o efeito regenerador miraculoso, que agora se lhe dá.

Afinal, como decorre dos seus próprios conceitos, acima reproduzidos, RUI BARBOSA haveria de reconhecer que a causa primária da situação de "predomínio da incapacidade e da corrupção" estava nas eleições em que se empenhavam os partidos políticos. No entanto, êle se aferra ao princípio de eletividade do Prefeito, por duas considerações em que insiste, ao longo dos seus vários artigos — a saber: a) somente em Washington e em Buenos Aires, dentre "tôdas as capitais do mundo livre", o município "é administrado pelo governo geral"; b) "o habitante de Washington não elege o Presidente, não elege Senadores, não elege Deputados; não era muito, pois, antes estava na lógica dessas premissas, que não elegeisse também o governo municipal" — ao passo que aos habitantes do nosso Distrito Federal estão assegurados os direitos políticos. "Na perda do direito superior, da eleição política, se envolve a do inferior, a eleição municipal; mas, tirar o privilégio desta aos a quem se concedem os daquela, é inverter o bom-senso" (*idem*, pags. 124-125).

Essas considerações, não me parecem capazes de justificar irrecusavelmente a eleição do Prefeito do Distrito Federal.

Quanto à primeira — mesmo que o Govêrno geral sômente administre duas capitais — a dos Estados Unidos e a da Argentina — não menos certo é que, em várias outras capitais, senão em tôdas, cabe ao Govêrno central, a nomeação do Prefeito da Capital. Adiante examinaremos, em detalhe, essa questão; não sei de alguma capital das nações mais adiantadas na civilização que tenha a sua Administração, por completo, imune da tutela, ou da interferência, do govêrno nacional.

Por outro lado, como reconheceu o próprio RUI BARBOSA, "o govêrno do Rio de Janeiro nunca foi autônomo, nunca foi independente" (*idem*, pág. 141). RUI BARBOSA acrescentou que "essa vinha a ser uma das preocupações do reformismo sob a monarquia"; recordou projetos malogrados e taxou de inconstitucionais as leis que, mesmo no regime republicano, mantiveram a regra da nomeação do Prefeito no Distrito Federal.

Foi, porém, sômente na campanha presidencial de 1910 que, recordando terem as suas idéias se inclinado, "em algum tempo", não para "a extinção da autonomia municipal no Rio de Janeiro", mas "para a restrição dela" — manifestou preferência pela ampla autonomia. Acrescentava que, se se não podia fazer a reforma, *deixassem as coisas como estavam*, apenas outorgando-se o voto aos estrangeiros. (*Plataforma* apresentada em 15 de janeiro de 1910, pags. 69-70).

Entendia, portanto, que a Constituição não estabelecera a autonomia irrestrita. Portanto, não parece que se deva invocar a autoridade de RUI BARBOSA nesta questão, a favor da pretendida autonomia. Êle concluiu por deixar as coisas como estavam — o que não era muito do seu feito de reformador intrépido; êle não esquecia e verberava os grandes males e os vergonhosos erros da situação do Distrito Federal; êle pleiteava outras reformas de maior alcance, como o voto ativo e passivo dos estrangeiros.

Na *Constituinte de 91* — Vejamos, porém, sucintamente, o processo histórico da organização do Distrito Federal. Na *Constituinte de 91*, impregnada dos puros ideais da propaganda republicana, não encontrou ressonância o reclamo da inteira equiparação do Distrito Federal aos Estados, formulado por um representante do mesmo Distrito — TOMÁS DELFINO. Este mesmo (sessão de 30 de janeiro de 1891, *Anais*, vol. II, pags. 631-5), pretendendo a equiparação referida, reclamava a transferência da capital do Rio de Janeiro. Mostrava compreender que, sendo nesta cidade a sede do Govêrno federal, não poderia ela gozar da plena autonomia desejada. O debate no seio da Assembléa Constituinte versou, apenas, uma questão secundária, decorrente da transferência da capital da União: o atual Distrito Federal passaria a constituir um novo Estado, ou voltaria a incorporar-se ao Estado do Rio? Foi êsse o tema da controvérsia entre TOMÁS DELFINO e ÉRICO COELHO, a que o Sr. AFONSO ARINOS se reportou; e êle não interessa à questão atual. O que se passou na *Constituinte de 91* foi, portanto, de todo em todo, desfavorável à idéia da autonomia plena do Distrito Federal. Até porque a Comissão dos 21 alterou o projeto para que na Constituição se atribuísse ao Congresso Nacional competência, não apenas para "estatuir leis peculiares ao Distrito", mas para "legislar sôbre a organização do Distrito" (*AGENOR DE RSURE, A Constituinte Republicana*, vol. II, pags. 220-222). No art. 67, a *Constituinte* acrescentou as palavras — "e nas leis federais" para ressaltar, a par das restrições da Constituição à administração pelas "autoridades municipais" do Distrito, as das próprias leis ordinárias.

O mesmo espírito de hostilidade à pretendida autonomia perdurou no Congresso ordinário, em que se transformou a assembléa constituinte, e foi consagrado na Lei orgânica, de 20 de setembro de 1892, pela regra expressa de nomeação do Prefeito do Distrito Federal pelo Presidente da República. O Sr. AFONSO ARINOS recordou os trâmites da elaboração dessa lei, afirmando

que a regra apontada prevaleceu somente pelo voto do Senado conservador e rotineiro". Ele mesmo reconhece, contudo, que a apoiaram, decisivamente, dois dos mais eminentes homens públicos da época, dois dos mais conspícuos arautos da república do Brasil — QUINTINO BOCAIUVA e URALDINO DO AMARAL.

A Constituição de 91 não assegurou ao Distrito Federal nem Câmara eletiva, nem mesmo Câmara Municipal. Nenhuma restrição tolheria o Congresso Nacional ao legislar sobre a "organização municipal" (arts. 34 e 30) do mesmo Distrito. Por isso, a Lei n.º 939, de 1902, dilatou por seis meses a renovação do Conselho Municipal, dando margem à chamada ditadura do Prefeito PEREIRA PASSOS, à sombra da qual se fez a renovação da cidade. No seio do Congresso se propôs, mesmo, em 1916, a nomeação total ou parcial, pelo Presidente da República, dos membros do Conselho Municipal. Só a Constituição de 34 (art. 15) veio a reservar, expressamente, as funções deliberativas a uma "Câmara eletiva".

Por outro lado, desde então, e nas Constituições ulteriores, ficou prevista, e determinada expressamente, a transferência da capital da República para o planalto central e, em consequência, a transformação do Distrito Federal em um novo Estado. Ficou "a fortiori" vedado, antes da transferência da capital, que a cidade do Rio de Janeiro goze da plena autonomia concedida aos Estados. Em parecer na Câmara dos Deputados, AFRÂNIO DE MELO FRANCO — jurista que era um estadista, ponderou:

"Conceder-lhe (ao Distrito Federal) a plena autonomia é o mesmo que elevá-lo desde já a Estado, porque um município isolado de Estado, ou sem o controle do Estado, ou fora da organização estatal, ou livre de toda e qualquer superintendência de um poder superior, é coisa que se não compreende na estrutura de nossas instituições políticas".

Na *Constituinte de 34* — Em 34, a Comissão do Itamarati transferiu para o texto do projeto de Constituição que elaborou — bem o assinalou o Sr. AFONSO ARINOS — a regra da nomeação, pelo Presidente da República, do Prefeito do Distrito Federal, que a legislação ordinária estabelecera, na vigência da Constituição de 91. Não me parece, todavia, que essa ilustre Comissão tenha "chegado, em dado momento, a optar pela autonomia", como se lê no parecer do Sr. AFONSO ARINOS. O insigne Deputado apoiou essa afirmativa numa referência do Sr. CARLOS MAXIMILIANO; mas, o que este preclaro juriconsulto disse foi apenas que um dos membros da subcomissão revisora — e não a própria Comissão — "negara autonomia imediata ao Distrito Federal, concedeu-a depois e noticiou nas fôlhas a iniciativa; por fim, voltou a negar" (*Anais da Constituinte de 34*, vol. XI, pág. 369).

Ainda neste ponto, o Sr. AFONSO ARINOS se deteve em outra questão, que se pôde ligar à da eletividade do Prefeito do Distrito Federal, sem se confundir com ela — a do destino do atual Distrito Federal; depois da transferência da capital da União, constituindo novo Estado ou incorporando-se ao Rio de Janeiro, a comissão constituinte de 34 permitiria que o legislativo ordinário deliberasse definitivamente sobre a matéria — e o Sr. AFONSO ARINOS denunciou nessa decisão a mesma "pretensão fluminense" rechaçada em 91. O que importa é que, em 34, inserido, na Constituição, o preceito de nomeação do Prefeito do Distrito Federal — adotou-se, transitóriamente, a norma da eletividade.

O discurso do representante do Distrito Federal, Sr. JONES ROCHA (*Anais*, vol. 13, págs. 110-117) — a que se reportou o Sr. AFONSO ARINOS — evitou o ataque frontal ao preceito de Constituição. Habilmente, preferiu considerar que esse preceito se referia ao futuro e definitivo Distrito Federal, de sorte que não estaria regulada a situação do atual. O orador afirmou que se não interessava pela autonomia do hipotético Distrito Federal futuro — e recordou o programa da Aliança Liberal.

A Emenda n.º 1.402, que o nobre Deputado carioca patrocinava, apoiada por mais de cem assinaturas, assim dispunha:

"O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito eleito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, eleita por sufrágio direto. A primeira eleição para Prefeito, será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto".

Aprovada, tornou-se, com modificações, o art. 4.º e parágrafo único das disposições transitórias — repetida, no § 3.º, do art. 3.º, a determinação da primeira eleição pela Câmara. Outras emendas visavam ao mesmo objetivo — a eleição do Prefeito; nem todas, porém, estabeleciam a eleição direta. A todas elas me opus.

Não se há de esquecer que esse regime desfechou na intervenção federal decretada em 1937 (Decreto legislativo n.º 134, de 22 de outubro de 1937), a que não seriam estranhos motivos de ordem pública correspondentes, talvez, aos que haviam inspirado o dispositivo constitucional. O episódio mostra o que poderá resultar, amanhã, da renovada proclamação da meia-autonomia do Distrito Federal. Motivos de ordem política, mais ou menos decorosos, poderão, de novo, encobrir-se sob melhores justificativas aparentes... Será o corretivo da apregoada autonomia, que ficará ressalvado, ainda que ele possa abrir brecha na estrutura constitucional ou prenunciar subversão mais grave, tal como a que ocorreu apenas 19 dias depois do Decreto legislativo n.º 134.

Na *Carta de 1937* — A Carta Constitucional de 1937 inspirou-se — essa, sim — na organização do Distrito de Columbia, declarando que o nosso Distrito Federal seria "administrado pela União" (art. 7.º), com um Prefeito de nomeação do Presidente da República (art. 30), e negando o direito de voto aos cidadãos da localidade (arts. 47, 50, parágrafo único e 82), até mesmo o de possuírem Câmara Municipal.

Esse regime foi derogado pela Lei constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, que restabeleceu os princípios tradicionais: administração local organizada pela União, Prefeito nomeado, órgão deliberativo criado pela lei orgânica.

Na *Constituinte de 1946* — Finalmente, a Constituição de 46, ora em vigor, manteve esses mesmos princípios. Apesar de se haver declarado, em plenário, que todos os partidos tinham prometido a autonomia do Distrito Federal, a Assembléia repeliu a proposição, rejeitando-a por 159 votos contra 108. Rejeitou, por igual, as emendas tendentes a tornar o Distrito Federal, desde logo, um Estado, ou a estabelecer a eletividade do respectivo Prefeito.

A meu ver, a controvérsia sobre a condição do Distrito Federal foi gerada por um deslize de técnica da Constituição de 1891, quando o deixou mal-caracterizado — alguma coisa de um município (arts. 34, ns. 50 e 67) ao passo que esse mesmo art. 67, mandando que o Distrito fôsse, salvas as restrições especificadas na própria Constituição e nas leis federais, administrado pelas autoridades "municipais", se encontrava no título II — "dos Estados". PRUDENTE DE MORAIS FILHO observou que em verdade, não era bem uma coisa nem outra — nem município, nem Estado (*Anais da Câmara dos Deputados*, 1916, vol. 14, pág. 264). Deveria ser, antes, considerado como um território. Assim entendeu, com perfeito senso jurídico, o Sr. CARLOS MAXIMILIANO (*Comentários à Constituição*, 3.ª ed., págs. 706-708).

Nos Estados Unidos, BRYCE também caracterizou de tal modo o Distrito de Colúmbia (*The American Commonwealth*, ed. 1919, vol. I, pág. 585) — e é sabido que, inicialmente, o referido Distrito teve a denominação de território.

Nossa Constituição atual não usa mais, em referência ao Distrito Federal, a palavra "município" ou "municipais". Essa palavra não seria, segundo o Sr. CASTRO NUNES (*Direito*, 1940, vol. I, págs. 78-81), mal-empregada em relação a "uma autarquia instituída para fins de governo local". Poderia mesmo considerar-se que o nosso legislador constituinte usaria da palavra

na acepção inglesa. "Municipal" é o atinente ou pertencente a um Estado, reino ou nação, ou a seus negócios internos — e nesse sentido se usa principalmente na expressão *municipal law* (CASSELL, *Dictionary*; WEBSTER, *New Collegiate Dictionary*). Agrada-me, porém, que nossa Constituição não a empregue mais, quanto ao Distrito Federal. Não há, portanto, nenhuma razão — nem mesmo a de ordem puramente verbal — para lhe aplicar os princípios sobre os municípios em geral.

Mais de uma vez, a Constituição menciona o Distrito Federal, destacadamente, a par dos Estados e dos territórios, não o incluindo entre uns ou outros (art. 1.º, § 1.º, 25, 56). Não se há de aplicar ao Distrito Federal a possibilidade, reconhecida quanto aos territórios, de se converterem, por lei especial, em Estados (art. 3.º), por isso mesmo que esta conversão se dará somente quando transferida a Capital (Ato das disposições transitórias, art. 4.º). O Distrito Federal tem representação irrestrita em ambas as casas do Congresso (arts. 56-60), ao passo que os territórios têm representação limitada e somente na Câmara dos Deputados (art. 52, § 1.º). Mas, o Distrito Federal, como os territórios, tem a sua organização administrativa e a judiciária reguladas por lei federal (art. 25). O art. 26, § 4.º, atribui ao Distrito Federal, cumulativamente, os mesmos impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios. O órgão executivo denomina-se Prefeito (art. 26) como o dos municípios. Atualmente, portanto, o Distrito Federal é, em nosso Direito Público, uma entidade *sui generis*, inconfundível com as outras, e a que não cabe, necessariamente, qualquer dos direitos ou prerrogativas dos Estados, dos Territórios ou dos Municípios — mas somente os que lhe forem atribuídos pela própria Constituição ou por lei federal.

Melhor que nas constituições procedentes, é assim se configura na Constituição vigente.

Merece recordada, nos debates da Constituinte de 46, a proposta do Sr. CAFÉ FILHO — partidário declarado da autonomia municipal "absoluta, sem peias de espécie alguma" — sobre o Distrito Federal. O ilustre representante do Rio Grande do Norte, agora Vice-presidente da República — considerava "tímida" a autonomia, consistente apenas na eleição do Prefeito, de que gozara o Distrito Federal, e errônea a solução adotada, nesses termos, em 1934. Com o intuito de conferir ao Distrito Federal plena autonomia, oferecia solução interessante: o Distrito Federal passaria a ser constituído, apenas, por partes da zona central e dos distritos do Estácio e Laranjeiras, "abrangendo a zona onde se levantam os palácios presidenciais e as sedes dos Ministérios". Seria a área que se estende do Morro da Viúva à Ponte dos Marinheiros. O resto do atual Distrito Federal ficaria, desde logo, constituindo o novo Estado de Guanabara. Quanto à administração do Distrito Federal, que assim se formaria, a proposta do Sr. CAFÉ FILHO, inspirando-se grandemente na organização de Washington, determinava que seria entregue a uma junta de três membros, dois dos quais nomeados pelo Presidente com aprovação do Senado, e o terceiro indicado pelo Corpo de Engenheiros do Exército. Aos residentes no Distrito Federal "nenhuma atividade política, dentro de seu território, seria permitida", podendo exercer o direito de voto nos Estados em que se inscrevessem como eleitores. O Distrito Federal, tem, atualmente — assinalava o Sr. CAFÉ FILHO — uma área de 1.165 quilômetros quadrados; passaria a ter cerca de 100, enquanto Buenos Aires tem 196, Berlim 63, Paris 79 (*Anais da Assembléia*, vol. XIII, págs. 348-356). Essa proposição é bem significativa — e, teoricamente, traria a solução do problema. Parece, todavia, que a sua aplicação prática acarretaria dificuldades imensas, a começar pelas que resultariam do desmembramento de uma parte da cidade atual. Em todo caso, mostra que mesmo um adepto caloroso da autonomia do Distrito Federal, dotado de clara visão política, não pôde deixar de reconhecer a necessidade de pôr a zona em que tem sede o Governo nacional sob a administração direta e exclusiva desse governo.

*Governo das capitais* — Reconheço que se tem generalizado a regra da eletividade do "mayor", ou Prefeito, pelo Conselho comunal eletivo — como acontece na Grã-Bretanha, no Canadá, na Austrália, na Nova-Zelândia, na Suíça (BRYCE, *Modern Democracies*, vol. II, págs. 484-9). Aliás, o mesmo BRYCE reconhecia que:

"Municipal administration has become more and more a business matter for experts in such sciences as sanitation and engineering" (*op. cit.*, pág. 488).

Ele mesmo apontava a influência perniciosa do "micróbio do espírito de partido" nas municipalidades e do hábito de "disputar as eleições locais sobre as bases dos partidos políticos nacionais mesmo quando éstes nada têm a ver com o trabalho das câmaras a ser escolhidas em tais eleições" (*idem*, pág. 485).

Em relação às grandes cidades e, ainda mais, em relação às capitais, essa influência é tanto mais nefasta e deve ser excluída.

Por isso mesmo, em toda a parte, o regime das capitais é objeto de legislação especial, e o chefe da administração local depende diretamente do Governo nacional, ou é por éste designado. Já recordei a observação de LUIZ JORDANA DE POZAS, apontando, nessa situação, Londres, Dublin, Paris, Berlim, Roma, Praga, Viena, Estocolmo, Lisboa, Washington, Havana, Buenos Aires. A enumeração se podem juntar alguns outros casos, bastante significativos. Assim, a Constituição do México, art. 73, VI, reformada por Decreto de 15 de dezembro de 1934, dispõe:

"El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

Na Holanda, os burgomestres, de todas as cidades, e não somente de Haia, são designados pelo soberano — praticamente, são quase vitalícios e fazem verdadeira carreira, passando das cidades de menor importância para as de maior. Esse era, aproximadamente, se não o é mais, o regime adotado na Alemanha.

No Chile, pela Constituição de 1925, nas cidades de mais de 100.000 habitantes e nas que forem indicadas pela lei, o "alcaide", que é o presidente da municipalidade, é nomeado e demitido pelo Presidente da República. De nomeação do Presidente são também os intendentes e os governadores, chefes os governos das províncias e dos departamentos.

Não seria difícil — mas, é desnecessário — multiplicar esses exemplos. De resto, no douto parecer do Sr. Deputado LÚCIO BITTENCOURT se encontra a citação do relatório de GIUSEPPE RENATO, em que se mencionam outros países que sujeitam suas capitais a regime peculiar — Alemanha, Hungria, Bulgária, Dinamarca, Polônia, Canadá, Venezuela. Está, assim, feita a indicação de vinte países — os mais adiantados do mundo.

O Sr. LÚCIO BITTENCOURT minudeou a análise de alguns desses casos — em que se evidencia a inexistência da pretendida autonomia irrestrita. Algumas das informações por éle apresentadas são, todavia, inatuais.

O nobre relator informou que Paris não tem "Maire" eleito, "como as demais comunas, sendo as respectivas funções deferidas a dois Prefeitos". Conviria, no entanto, acrescentar que esses dois Prefeitos — de polícia e do departamento do Sena — em Paris, são nomeados pelo Chefe do Estado; que os "Maires" das comunas são eleitos pelos Conselhos municipais; e que os Prefeitos, chefes dos governos dos departamentos, de livre nomeação do Governo central controlam os atos dos "Maires", podendo anulá-los e suspendê-los, assumir funções do "Maire", suspender-lhe o exercício (HAURIU, *Droit Administratif*, págs. 194, 200-202).

Em relação à Inglaterra, deve se atender à advertência de RAMSAY MUIR sobre a centralização exercida em Londres, acrescentando:

The centralising process is most obviously exhibited in the increasing control exercised by the central government over the local government authorities, which become, more and more, merely agents for the execution of the

central Government's will" (*How Britain is Governed*, 1930, pág. 282).

Quanto a Portugal, o parecer alude à "larga autonomia" concedida aos poderes locais pelas leis de 1885 e de 1891; à centralização decorrente de práticas e usos ulteriores; e às bases de revigoração da autonomia estabelecidas pela Constituição de 1911. Não se refere, porém, aos "órgãos locais", os "magistrados administradores" — o Presidente da Câmara, o Administrador de bairro e o Governador civil, que são sempre de nomeação do Governo, por vèzes até mesmo do Ministro do Interior. Em Lisboa e Pôrto, o regime estabelecido pelo Código Administrativo é ainda mais centralizado, dependendo de aprovação do Governo a execução das deliberações sôbre certas matérias.

Na Argentina, a questão da federalização da capital do país provocou graves divergências, lutas e conflitos, que só terminaram em 1889 (vide GONZALEZ CALDERON, *Derecho Constitucional Argentino*, vol. I, págs. 127-137, 448-477). A Constituição de 1860 já investira o Presidente da Nação na condição de chefe imediato e local da capital da Nação" (art. 86, n.º 3). A Constituição vigente, de 1949, foi mais longe, aditando a êsse dispositivo as palavras: "podendo delegar estas funções na forma que o determinem os regulamentos administrativos" (art. 83, n.º 3). A legislação tem variado sôbre o governo da cidade de Buenos Aires; em 89, comissão executiva, nomeada pelo Presidente, com acôrdo do Senado, suprimida em 90, restabelecida em 91; em 97, eleição; em 915, comissão nomeada; em 917, intendente nomeado. BIELSA considera discutível o fundamento desta regra no art. 36, n.º 3 citado (*Regime Municipal*, págs. 52-60).

Reconhecendo, pois — algo incoerentemente, ao que me parece — a inexistência, em tantas capitais, da autonomia que pretende conferir ao nosso Distrito Federal, o ilustre Sr. LÚCIO BITTENCOURT apontou, por derradeiro, o exemplo da Suíça — mencionando que Berna está sujeita à legislação cantonal e ali funcionam o Executivo e o Legislativo, ao passo que o Tribunal Federal tem sede em Lausana, e exaltando o perfeito funcionamento do sistema federativo.

Também o Sr. AFONSO ARINOS invocou, mais prudentemente, o exemplo da Suíça, e assinalou a necessidade de regular, "como se dá na modelar república helvética, a coexistência das diversas ordens de atribuições políticas e administrativas". Ora, não se pode negar que tenhamos conseguido regular, em nosso Distrito Federal, as atribuições política e administrativa — ainda que todos reconheçam os graves e reiterados erros do Conselho Municipal, maiores sempre que os do próprio Prefeito.

Ao Sr. AFONSO ARINOS não terá ficado despercebido — como talvez o tenha ficado ao Sr. LÚCIO BITTENCOURT — o art. 108 da Constituição suíça de 1848, que corresponde ao art. 115 da Constituição atual. O nobre líder da U.D.N. observou que à lei federal se atribuiu competência para dispor sôbre a sede do Governo. O dispositivo constitucional é mais amplo: "*Tudo o que concerne à sede das autoridades da Confederação é objeto da legislação federal*". Em consequência, a lei federal não tem, apenas, que fixar a sede dos poderes federais; ela regulará tudo o que se refira a essa sede. A sombra dêsse dispositivo, a lei federal pode estabelecer quaisquer normas sôbre o governo de Berna. E' o aniquilamento completo da autonomia.

Bem sabe o Sr. LÚCIO BITTENCOURT, como vimos, a diferença entre o regime das demais cidades e o das capitais. Evitou, contudo, apontar o traço característico dessa dependência — que é, precisamente, a maior, mais imediata subordinação ao governo nacional.

Nesses casos se acentua a procedência da observação do Sr. WASHINGTON AZEVEDO:

"O princípio da supremacia do Estado é adotado hoje em todos os países civilizados. As cidades são os órgãos de que o Estado se utiliza para maior conveniência na administração dos interesses locais" (*A organização técnica dos Municípios*, pág. 11).

O mesmo douto expositor acrescentou que o contrôle legislativo "consista em formular, por meio de estatutos, regras, microscopicamente pormenorizadas para cada caso imaginável", ao passo que "o contrôle administrativo uão tem a forma corretiva, que caracteriza o contrôle legislativo; é, antes de tudo, preventivo" (*op. cit.*, págs. 14-15). Portanto, preferível.

*Nossa tradição constitucional* — Ao tempo de RUI BARBOSA, a regra vigorava, sob o império da Constituição republicana, havia menos de dez anos. Passaram-se mais de 60 anos. Sobrevieram outras constituições. Por vèzes foi reformada a lei orgânica do Distrito Federal. Sempre subsistiu o preceito da livre nomeação do Prefeito. Desde a primeira lei orgânica — n.º 85, de 20 de setembro de 1892 — votada pela própria assembléa de que emanara a Constituição de 24 de fevereiro — tem vigorado êsse preceito. Até se ampliou o arbítrio do Presidente da República para designar e demitir o Prefeito, pois o art. 18 dessa mesma lei estabelecia a nomeação pelo prazo de 4 anos e a Lei n.º 543, de 23 de outubro de 1898 determinou que o Prefeito seria conservado enquanto bem servisse. Desapareceram essas restrições, talvez mesmo sem revogação expressa (ARAÚJO CASTRO, *Annual da Constituição Brasileira*, pág. 190).

Depois, a Lei n.º 393, de 29 de dezembro de 1902, investiu o Prefeito temporariamente, de plenos poderes, exceto o de criar e elevar impostos, dissolvendo o Conselho municipal em função e dilatando por seis meses a eleição de novo Conselho.

Cabendo ao Congresso Nacional (Const. de 91, art. 34, n.º 30) "legislar sôbre a organização do Distrito Federal", entendeu-se que ficou investido permanentemente das prerrogativas de assembléa constituinte, podendo estabelecer a organização mais conveniente e regular as funções dos órgãos legislativos e executivos.

Expendeu essa interpretação, o insigne JOÃO BARBALHO — que, aliás, na Constituinte de 91, fôra dos mais extremados defensores da autonomia local. Escreveu êle, com incontestável acôrto:

"As restrições ao Poder municipal do Distrito Federal lhe são impostas pelo fato de ter sido êle destinado para sede do Governo da União. E o artigo não se referiu só às restrições especificadas na Constituição, mas também às que por leis ordinárias se estabelecerem pela razão de que outras se podem tornar necessárias e não convinha tolher nisso a ação do Poder Legislativo nacional.

"O que se tem principalmente em vista, com a instituição do "distrito federal" é que o Governo da União, que nêle tem sede, esteja em sua casa e seja dono dela. A esta consideração subordinam-se naturalmente tôdas as outras, referentes à administração local. A Constituição fêz bem, pois, deixando ao Congresso os poderes necessários para regular, por modo diferente do comum dos municípios, o da Capital federal, e de coactar, quando convier, a ação do elemento municipal, subordinado, por necessidade, ao Poder federal na especial circunscrição de que se trata". (*Constituição Federal Brasileira*, pág. 277).

Acrescentou ainda:

E aqui não há invocar como indeclinável o princípio da *autonomia municipal*, o qual jamais servirá de obstáculo aos fins constitucionais desta instituição especial, o "Distrito Federal", criada unicamente por bem da independência e livre ação da autoridade central" (*idem*, pág. 277).

No mesmo sentido se tem orientado nossa doutrina constitucional. O Sr. CARLOS MAXIMILIANO opinava, categoricamente: "não há nem deve haver autonomia" (*Constituição Brasileira*, 3.ª ed., pág. 484). AURELIANO LEAL aplaudiu a solução americana (*Teoria e prática da Constituição*, pág. 782). PEDRO LESSA, que considerava inconstitucional a nomeação de Prefeito dos municípios, admitia, no Distrito Federal, a mesma nomeação pelo Presidente da República (*Reforma Constitucional*, págs. 52-53).

O Sr. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI não teria sido bastante afirmativo nos *Comentários à Constituição*, nem criticara a nomeação do Prefeito do Distrito Federal, no que escreveu no valioso *Tratado de Direito Administrativo*, em apoio do sistema da Carta de 1937 (vol. I, págs. 191-4). Mesmo nos *Comentários*, porém, adverte que a eleição do Prefeito é medida que talvez não seja das mais recomendáveis para uma grande cidade, sede da Capital (vol. I, pág. 334). Na Comissão do Itamarati, seu pronunciamento foi, aliás, francamente em favor da eletividade do Prefeito do "atual Distrito Federal" (*Arquivo Judiciário*, vol. 29, pág. 197).

Nossa mais alta autoridade em matéria de municipalismo, o Sr. CASTRO NUNES, estudou, exaustivamente, o problema constitucional do Distrito Federal — repetindo, então, sua frase anterior: "Distrito Federal e autonomia — ou *autonomia do Distrito*, como é corrente dizer-se, são duas coisas que se excluem, inconciliáveis, incompatíveis, impossíveis" (*Direito*, vol. I, 1940, págs. 65-98).

Por igual, AGENOR DE ROURE dissera que o Distrito deixaria de ser "federal" se fôsse autônomo.

Soube o Sr. PEDRO CALMON, somente êle, com larga visão de historiador e de jurista, revelar todo o acêrto, a lógica, os benefícios, a continuidade da solução que demos ao problema do Distrito Federal. A uma, o Ato Adicional teve o mérito de criar o "município neutro" para sede do Governo central, de tal sorte que, ao proclamar-se a República, já havia um distrito federal, que não lesava o equilíbrio federativo. Poupanos, assim, o Ato Adicional sérias dificuldades, a ponto — observa o Sr. PEDRO CALMON — de se não considerar necessária a mudança da capital. A outra, a situação do Distrito Federal — antes de "autarquia", que de "autonomia", como diz ONSARI — é, agora, precisamente, a mesma das províncias do Império, com o executivo de nomeação do Imperador e assembléias legislativas eleitas pelo povo (*Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, 1947, págs. 111-114).

Outros silenciaram, sem opor objeção ou crítica. Não calarei, em contrário, as opiniões de ARAÚJO CASTRO, ARISTIDES MILTON, PAULO DE LACERDA, FILINTO BASTOS e SILVA MARQUES, bastante numerosas e valiosas, mas sem apoio em argumentos decisivos. Quanto a ARAÚJO CASTRO, é bem significativo o fato de ter, apesar da opinião doutrinária, já manifestada, estabelecido em seu projeto de Constituição, de 1931, que o Prefeito do Distrito Federal poderia ser nomeado pelo Presidente.

Também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade da nomeação do Prefeito do Distrito Federal (Ac. de 24 de janeiro de 1917, *in Rev. Supr. Trib. Fed.*, vol. XI, pág. 234; de 9 de novembro de 1918, *cit. Rev.*, vol. 18, pág. 74; de 3 de dezembro de 1921, *cit. Rev.*, vol. 38, pág. 126).

Finalmente, a prática das instituições consagrou o mesmo entendimento. Se o Distrito Federal assumiu — ao menos em parte — os serviços de higiene e saúde pública, os de polícia, de tráfego urbano, de bombeiros, de ensino secundário, até mesmo o de iluminação pública, continuam mantidos pelo Governo federal, que, por outro lado, retém ainda alguns impostos locais.

Talvez somente as vicissitudes da política tenham levado alguns dos nossos mais conspícuos homens públicos a insurgirem-se contra essa regra lógica e útil.

Tem valido como pregão eleitoral a autonomia do atual Distrito Federal. No Congresso Nacional, a idéia foi, por vêzes, aventada — e rejeitada. A deficiência dos meios de informação impede-me de mencionar, de pronto, todos os casos. Mas, são bem significativos os projetos de OTACÍLIO CAMARÁ e outros e do Sr. FLÁVIO DA SILVEIRA, em 1916. Êste foi rejeitado *in limine* pela Comissão de Justiça da Câmara, composta de CUNHA MACHADO, MELO FRANCO, GUMERCINDO RIBAS, MAXIMIANO DE FIGUEIREDO, PRUDENTE DE MORAIS. Como se vê, uma comissão de juristas ilustres, de grande experiência

política. Todos, sem discrepância, repeliram o projeto (*Anais da Câmara*, 1916, vol. 7, pág. 674). No mesmo ano, há outro parecer da referida Comissão, no mesmo sentido (*Anais*, vol. 6, págs. 325-6), subscrito, também por ARNOLFO AZEVEDO e JOSÉ GONÇALVES — com o voto vencido, isolado, de PEDRO MOACIR.

Em todos os principais projetos de Constituição — da Comissão do Itamarati, da Comissão da Assembléia de 33, da Comissão da Assembléia de 46, da Comissão do Instituto dos Advogados dêsse mesmo ano, do Sr. A. SAMPAIO DÓRIA — foi sempre consignada expressamente a regra da livre nomeação do Prefeito do Distrito Federal, até mesmo quando se determinava a eletividade dos prefeitos das demais cidades.

Pode considerar-se que não há regra mais arraigada em nosso Direito Público.

*Considerações de ordem política* — O parecer do Sr. ATÍLIO VIVACQUA é o mais recente e foi subscrito pela respectiva comissão especial do Senado — com a só exceção dos Srs. MELO VIANA, IVO DE AQUINO e ALFREDO NEVES. O ilustre Relator, dizendo-se com elegância, "minerador retardatário", reconheceu que não poderia trazer ao debate grandes contribuições novas; ainda assim, repassou os antecedentes históricos, revigorou argumentos já apresentados, deu-lhes maior lustre. Foi, porém, sobre o aspecto político do problema que o ilustre Senador espírito-santense mais interessantes e inéditas considerações apresentou em seu notabilíssimo parecer — ainda que o Sr. AFONSO ARINOS e LÚCIO BITTENCOURT já houvessem tratado a questão por êsse aspecto.

Os três exímios juristas desenvolveram e ampliaram o argumento aterrorador de RUI BARBOSA: se o Distrito Federal não pode eleger o seu Prefeito, também os outros centros, menos avançados politicamente, não podem escolher os seus governos.

O Sr. AFONSO ARINOS avançou denodadamente, contra o que chamou "o grande espantelho dos anti-autonomistas" — o "sempre invocado, sempre decantado perigo de atritos e fricções entre os poderes políticos local e federal exercidos ambos numa mesma e estreita circunscrição territorial" — e invocou a necessidade do regime federativo.

Sob essa inspiração, o Sr. LÚCIO BITTENCOURT disse que "o argumento central dos que combatem a autonomia" é "o perigo de atrito entre o poder local e o poder da União"; e acrescentou que "a coexistência de três ordens de governo sobre a mesma faixa territorial é um dos traços característicos da federação". Do mesmo passo, afirmou o inevitável desentendimento do Prefeito nomeado com os Vereadores eleitos, considerando necessário "unificar as fontes dos dois poderes".

Por último, o Sr. ATÍLIO VIVACQUA, reiterando êsses argumentos, aduziu uma ponderação ainda não formulada: a eleição do Prefeito visa a "uma indispensável preparação, institucional e política, para o próximo advento da autonomia integral".

Além disso, o agudo senso político do Sr. ATÍLIO VIVACQUA levou-o a excluir o perigo, apontado por BARTHELEMY, da formação de "poderes locais demasiado poderosos" — assinalando a "inovação" da intervenção federal, que "assegura maior autoridade à União". Parece, pois, que até mesmo o nobre Senador está esquecido da intervenção de 1937 — que truncou a administração do primeiro e único Prefeito eleito, havido no Distrito Federal, ou no precedente Município neutro...

Não me parece mais procedente a alegação da necessidade de preparação para a autonomia integral, de que gozará o Distrito Federal quando se converter em Estado federado — evento êste que o Sr. ATÍLIO VIVACQUA acredita "próximo". Não é a falta de "preparação" política que justifica a nomeação do Prefeito; é a presença do Governo federal, que tem sede no Distrito, assim como a complexidade dos problemas da administração de uma grande cidade

cosmopolita e contendo numerosos elementos suscetíveis de movimentos emocionais. Tanto essa preparação preliminar não é necessária para a transformação em Estado, que se não cogitou dela para a transformação do Território do Acre, determinada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sob condição precisa, realizável proximoamente.

Os argumentos fundados na índole da federação, merecem-me o maior apreço, porque sempre pensei, como o Sr. AFONSO ARINOS, que "só ela se ajusta à melhor satisfação das nossas necessidades materiais e ao progressivo implemento das nossas aspirações liberais".

Considero, porém, que o controle do governo da capital da União pelo governo nacional é, verdadeiramente, uma exigência do regime federativo. Equiparo-a à igualdade da representação dos Estados no Senado Federal. A experiência de tantos países, o exemplo de tantas cidades, os nossos próprios antecedentes históricos — que já analisamos — comprovam-no decisivamente.

Por outro lado, o regime representativo — precisamente pela falibilidade da pressuposta representação da opinião pública bem esclarecida — exige a pluralidade das sondagens dessa mesma opinião. Por isso, considero satisfatória, em tese, e até certo ponto, a nossa organização do Distrito Federal — caracterizada pela câmara eleita por voto direto, o Prefeito de nomeação do Presidente da República com aprovação do Senado, as deliberações da Câmara sujeitas ao veto do Prefeito, revisto pelo Senado. Essa intervenção federal, continuada, restrita, permanente, ressalva os interesses nacionais, que estão envolvidos, inevitavelmente, na administração da sede do Governo federal. As agitações políticas das grandes cidades — maior nas capitais, e ainda mais numa cidade como o Rio de Janeiro — turbam o seu eleitorado, impedem a serena consideração dos interesses de ordem meramente administrativa. Tal circunstância levou-me a preferir que as Câmaras municipais sejam constituídas — não pelo sufrágio popular, universal e direto, e sim pela representação profissional. Ressalvada esta modificação, acredito que a organização do nosso Distrito Federal concilia bem o concurso do Governo federal com o local, evitando a preponderância dos interesses desta última inspiração, estreitos e danosos. O que é de recear, no regime federativo, não é a colisão de poderes — que BOUTMY considerava inevitável, senão benéfica em certo sentido: é a preponderância dos interesses que devem ser subalternos, do que se chamou "política de campanário". No Distrito Federal, mais que em qualquer outra cidade, é possível, e é de temer, essa preponderância: corrige-a, exclui-a, o controle, ou supervisão do Governo nacional.

Até na formação do Congresso Nacional, terá sido a mesma preocupação, que levou, por fim, à eleição dos deputados por Estados, e não por distritos eleitorais, em que se dividissem os Estados, e à formação das duas Câmaras por critérios diversos.

A incoerência da emenda — Vimos que à precedente emenda constitucional, tendente a estabelecer a autonomia do Distrito Federal, se opôs uma objeção de ordem técnica. Também se arguiu, contra a emenda atual, que ela não altera nenhum dispositivo da Constituição — é apenas aditiva e, por isto, inadmissível. O Sr. LÚCIO BITTENCOURT destruiu, facilmente, essa objeção. Também a considero improcedente.

Mas, o que se pode dizer é que a emenda é incoerente com a Constituição a que se apõe, é com ela inconciliável e, por isso, não deve ser aceita.

Nos Estados Unidos se discutiu largamente se o poder de emenda na Constituição sofre restrições decorrentes do espírito, ou da estrutura, da mesma Constituição. Ainda que por esse fundamento não se possa pronunciar a inconstitucionalidade da emenda aprovada regularmente — é irrecusável que, antes de aprovada, se deve considerá-la nesse ponto de vista, evitando cometer, mais que um desprimor de técnica, uma incoerência, uma contradição que fique exarada na Constituição.

Ora, a instalação da capital em local subordinado, direta e principal-

mente, senão exclusivamente, às autoridades nacionais, é necessidade iniludível, que até se pode considerar característica do regime federativo. A experiência dos Estados Unidos e da Argentina bastaria para comprovar essa observação. A Austrália, depois de ter a sua capital instalada numa das províncias, construiu Camberra para sede definitiva do Governo federal.

Assim, a chamada "autonomia" do nosso Distrito Federal compromete o funcionamento normal, talvez mesmo acarrete a subversão do regime federativo. Com esse fundamento seria desde logo inadmissível (art. 217, § 6.º da Constituição).

Em todo o caso, se aprovada, a emenda constitucional em curso criará um ilogismo deplorável em nossa lei máxima. Porque, como já acentuei, o Distrito Federal definitivo não terá autonomia, sendo o respectivo Prefeito de nomeação do Presidente da República; e, por outro lado, mesmo em relação ao atual Distrito Federal — como reconheceu o Sr. ATÍLIO VIVACQUA — o Congresso Nacional guardará a competência, que lhe confere o art. 25 da Constituição, para legislar sobre a sua organização administrativa e judiciária e vários serviços públicos continuarão a cargo da União. Agora mesmo, no orçamento federal de 1953, se consigna, para esses serviços a contribuição da Prefeitura estimada em 587 milhões de cruzeiros — que ela não pagará. Como não paga o débito de 13 bilhões de cruzeiros, apurado até o fim do exercício de 1951.

A emenda dispõe que o Governo Federal intervirá no Distrito Federal somente nos casos em que intervém nos Estados e nos em que estes intervêm nos municípios. No entanto, substituirá essa forma permanente de intervenção — que é a legislação sobre matérias da maior importância. Nem se diz que fique excluída a apreciação, pelo Senado Federal, dos vetos do Prefeito. A questão pode surgir e comporta controvérsia. Então, a autonomia se reduziria ao provimento, por eleição do cargo de Prefeito do Distrito Federal. Ainda nesse ponto, o novo dispositivo macularia a Constituição com outra incoerência, porquanto ela permite (art. 28) que os Prefeitos das capitais dos Estados sejam de livre nomeação dos governadores, exige que o sejam os das cidades de importância militar — e não se compreenderia que somente o Prefeito da Capital Federal ficasse sendo, obrigatoriamente, escolhido por eleição popular. Daríamos uma contribuição singular ao Direito Constitucional contemporâneo, emancipando do Governo federal o governo da cidade em que ele tem sede. E criaríamos essa novidade, no momento em que tantas dificuldades nos assoberbam, tantas outras providências se tornam inadiáveis, que o Congresso Nacional, em sua sabedoria, teria retardado, para adotar, às pressas, o que lhe parece o maior reclamo da opinião pública.

Ainda mais: o Chefe de Polícia do Distrito Federal continuará a ser da nomeação e da confiança imediata e pessoal do Presidente da República — e não do Prefeito eleito...

A reforma desejável seria para excluir o sufrágio popular direto na formação da Câmara Municipal, adotando-se, como tenho sugerido, a representação profissional. No entanto, pretende-se ampliar aquele sufrágio ao provimento do cargo de Prefeito. É bem sintomático, não só da inconveniência, mas, até, da impraticabilidade da observância dos princípios da política partidária, nos municípios e no Distrito Federal, o fato das mudanças de filiação partidária que, como os deputados, tantos vereadores têm feito. Recentemente, nada menos de sete ilustres vereadores do Distrito Federal, eleitos por diferentes legendas partidárias, estando afastados dos respectivos partidos em consequência de sua atuação na Câmara, passaram a constituir uma "bancada independente" (*Jornal do Comércio*, de 11 de dezembro de 1952).

O provimento de cargo de Prefeito por eleição direta e mesmo a autonomia irrestrita, o *self government* da cidade do Rio de Janeiro não se podem considerar aspiração irrealizável, de todo incompatíveis com os interesses nacionais. Ao contrário — a própria Constituição traçou o meio de realizá-las.

Conforme a lei federal, prevista pela Constituição e promulgada (57) mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, dezoito cidades — apenas dezoito cidades — foram declaradas em tal situação. Creio que se fez a designação acertadamente. Também suponho que circunstâncias ocasionais podem revestir da mesma “importância excepcional para a defesa externa do País” outras cidades não mencionadas na lei citada. A enumeração estrita da lei pode tornar-se insuficiente. Agora mesmo, ao que parece, se cuida de estender à cidade de Fortaleza a lista organizada e excluir dela a cidade de São Paulo. A Lei n.º 1.444, de 29 de setembro de 1951, tornou elegíveis os Prefeitos de cinco cidades, do Estado do Rio Grande do Sul (57-A).

Já o dizia, na Constituinte de 34, o Sr. ATALIBA NOGUEIRA: é a transferência da Capital Federal para o planalto central. Nesse sentido, devem desenvolver-se os esforços dos que alimentam tão respeitável aspiração.

(57) Lei n.º 121, de 22 de outubro de 1947.

(57-A) PREFEITOS DAS CIDADES DE IMPORTÂNCIA MILITAR — O art. 28, § 2.º da Constituição federal, determinou:

“Serão nomeados pelos governos dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país”.

É um preceito imperativo. Não simples permissão, como a do § 1.º do mesmo art. 28, que faculta a nomeação dos Prefeitos das capitais e dos municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais beneficiadas pelos Estados ou pela União. No § 2.º há a determinação de que os Prefeitos das cidades declaradas de importância militar excepcional, “serão” nomeados pelo governo local. Portanto, a Lei federal terá de declarar quais são essas cidades.

Efetivamente, a Lei n.º 121, de 22 de outubro de 1947, fez a determinação exigida pela Constituição. Foram declaradas nas condições previstas no art. 28, § 2.º, as cidades de Manaus, Belém, Natal, Recife, Salvador, Niterói, Angra dos Reis, São Paulo, Santos, Guarulhos, Florianópolis, São Francisco, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria, Gravatú, Canoas e Corumbá — ou sejam, 18 cidades, 9 das quais capitais de Estados.

Em setembro de 51 (Lei n.º 1.444, de 29), foram excluídas dessa enumeração as cinco cidades do Estado do Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, ou sucessivamente, se propôs no Congresso que fossem também excluídas as cidades de Manaus, de Santos, de São Paulo, de Corumbá, de Niterói, de Angra dos Reis, de Belém, de Natal. Sucessivamente, têm sido excluídas quase todas as cidades mencionadas na Lei n.º 121.

Ouvido sobre alguns destes projetos de lei o Conselho de Segurança Nacional acentuou que “perigosa se torna a apriorística declaração de grandes centros populosos como bases ou portos militares, de vez que ficarão as citadas bases à mercê de bombardeios e ataques inopinados sem que ao menos se possa lançar mão do direito de declaração de cidade aberta”. Esta ponderação justificaria a revogação total da Lei n.º 121. No entanto, várias leis têm determinado apenas a exclusão de várias cidades da enumeração contida no art. 1.º da Lei de 1947. Duas leis assim dispuseram, repetidamente, em relação à cidade de Angra dos Reis.

Nulificado praticamente o dispositivo constitucional, o que se evidencia

Nem seria somente a essa consideração, da necessidade da defesa externa, que, a meu ver, se devia atender. Razões de ordem econômica, talvez mesmo de ordem política, podem ter igual, ou maior peso. Até a ocorrência de calamidade pública, reclamando a prestação de socorros, pode justificar ocasionalmente a nomeação de Prefeito, imune das preocupações eleitorais.

\* \* \*

É forçoso reconhecer que a faculdade de autodeterminação, que se conferisse aos municípios, como recomenda a Carta de Petrópolis, levaria à diversidade de organizações, que é uma necessidade não atendida no regime atual. Mas, levaria a essa diversidade com exagero. Por mim, só a desejo — sem exagero.

Do reconhecimento da competência dos Estados federados para organizarem os municípios respectivos, fixando, em suas constituições, a extensão da autonomia local com as restrições necessárias — deve decorrer a pluralidade das organizações municipais. Haveria, pois, de pôr-se termo à atual uniformidade dos municípios — todos, grandes e pequenos, ricos e pobres, prósperos e atrasados, bitolados pelas mesmas normas, com a mesma autonomia, a mesma conceituação do seus interesses locais, definida na Constituição federal ou na Constituição estadual. Nossa Constituição federal fixa os termos, inalteráveis e idênticos, da organização dos municípios. Todos têm a administração constituída do mesmo modo — Prefeito, em re-

erro do critério que êle consagrou. Como disse, quer as cidades onde há estâncias hidrominerais naturais, beneficiadas pelo Estado ou pela União, quer as cidades de excepcional importância para a defesa externa do país — são casos específicos, que não são os únicos em que cabe a nomeação do Prefeito municipal. Mencionando-os, com exclusividade — a Constituição foi ilógica. Porque excluiu a nomeação do Prefeito noutros casos, similares a êsses, em que o interesse nacional a recomenda. A fórmula, que se deveria adotar, era, como temos dito, a que decorria da Constituição de 91 e, à sombra desta, se fôra firmando, isto é — a nomeação do Prefeito, pelo Governador do Estado, cabe em todas as cidades onde avultam — ou preponderam — interesses extramunicipais, interesses do próprio Estado ou da União federal, reconhecido pela lei orgânica respectiva.

Em todo o caso, excluindo a importância militar de quase todas, senão de todas as cidades brasileiras, o legislador terá feito uma revelação surpreendente, tanto mais quanto destruirá a previsão da própria Constituição. Por outro lado, nalguns casos pelo menos, a primeira eleição do Prefeito se fará em prazo mais ou menos longo — até de mais de um ano, quanto a Niterói — continuando em exercício o Prefeito nomeado. Vale isso pelo reconhecimento de que tal prática, ainda mesmo desamparada da justificativa do interesse da defesa militar, não é de todo condenável.

gra eleito, e Vereadores, sempre eleitos; todos arrecadam os mesmos impostos; todos gozarão, por igual, de autonomia “no que concerne ao seu peculiar interesse” e, especialmente, quanto “à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação das suas rendas” e à “organização dos serviços públicos locais”.

Houve aí um ilogismo decorrente da intromissão, na lei magna federal, dos dispositivos sobre os municípios, quando a sua organização deveria ficar enquadrada, quase por completo, como fizera a Constituição de 91, na competência dos Estados federados. TAVARES BASTOS, avisadamente, já condenava a uniformidade da organização dos municípios (58). Contudo, quanto a mim, não chegarei a recomendar o sistema das “cartas de incorporação” dos municípios, expedidas pelas legislaturas estaduais, como é usado nos Estados Unidos e TAVARES BASTOS preconizava — pelo receio de que preocupações subalternas da politiquice, no seio das assembléias estaduais, levasse a adotar normas tendenciosas, demasiado restritiva da autonomia local, em relação à cidade em que os Deputados mais prestigiosos estivessem em oposição — e *vice-versa*.

No anteprojeto de Constituição da Comissão do Itamarati, em 1932, ficou estabelecido (art. 87, § 1.º) que teriam “carta municipal própria” os municípios que fôsem capital do Estado ou com população superior a 50.000 habitantes e renda de mais de 2 mil contos. As cartas obedeceriam a princípios gerais preestabelecidos em lei pela assembléia estadual e, ainda, ficariam sujeitos à aprovação desta. Apesar das restrições adotadas, o dispositivo não subsistiu na Constituição de 34. Creio que se deveria facultar aos Estados adotá-lo.

Agora, uma só Constituição estadual — a do Rio Grande do Sul — confere às Câmaras Municipais, em todos os casos, competência para elaborar em suas leis orgânicas, ainda que sujeitas à revisão da Assembléia ou legislatura (arts. 154, II, e 39, XX). Anteriormente, já dispunha nesse sentido a Constituição do mesmo Estado, de 1891, o que parece significar que o sistema não provou mal.

HAURIOU advertia que a França era quase o único país que adotara, para as comunas, “uma legislação uniforme, tão pouco de acôrdo com a realidade das coisas”. Na maior parte dos países — acrescentava — se distinguem várias espécies de comunas. Na Espanha, na Itália, na Inglaterra, na Alemanha, na América do Norte, há uma

(58) *Op. cit.*, pags. 141 e segs. Também SORIANO DE SOUSA, *Direito Público e Constitucional*, pags. 385-388).

distinção fundamental entre comunas urbanas e rurais, ou entre grandes e pequenas comunas, entre as incorporadas e as que o não são (59). Agora, porém, mesmo em França, a Constituição de 1946, prevê que as leis orgânicas estabeleçam, para algumas grandes cidades, regras de funcionamento e estruturas, diferentes das das pequenas comunas (art. 89).

Se se comparam os preceitos de nossa Constituição, referentes ao Distrito Federal, com os que tratam dos municípios — nota-se pequena diferença de expressões, pois daqueles consta que no Distrito Federal, haverá “Câmara”, “eleita pelo povo, com funções legislativas” (art. 26), ao passo que em relação aos municípios apenas se manda assegurar “a eleição dos Vereadores” (art. 28, I). Não diz a Constituição que os Vereadores municipais, a não ser os do Distrito Federal, sejam “eleitos pelo povo”; nem se diz que os municípios, a não ser o Distrito Federal, tenham “Câmara, com funções legislativas”.

Através dessas pequenas diferenças acidentais dos textos constitucionais, mal podem os Estados ensaiar novos moldes de organização municipal, nem o pode o Congresso Nacional em relação ao Distrito Federal. Fica sempre a exigência de um Prefeito e de Vereadores — eleitos pelo povo. Ora, nesta exigência, perdura certa preocupação de organizar os municípios, inclusive o Distrito Federal, com Poder Executivo e Poder Legislativo, sob o critério da separação de poderes. Essa preocupação poderia levar a dar a cada município também um Poder Judiciário. Pode supor-se que corresponde a êsse propósito a justiça de paz, que a Constituição de 34 (art. 104, § 4.º), a Carta de 37 (art. 104) e a Constituição vigente (art. 124, X) admittiram expressamente — esta última dizendo-a “temporária”, as outras exigindo-a “eletiva”.

Atualmente, as pequenas variações que apresentam em nossas Constituições estaduais, dentro dos termos estreitos traçados pela Constituição federal, não revelam nenhuma inovação de grande vulto. Nenhuma inovação capaz de acarretar uma nova experiência, ou capaz de tornar o município, como se costumava dizer, verdadeira escola da democracia. Nenhuma co-participação maior do povo nas deliberações e nos atos dos poderes municipais — nem pelo *referendum legislativo*, nem pela revogação de atos ou de funcionários, mediante deliberação popular, nem pela ação popular para salvaguarda da boa aplicação dos dinheiros públicos.

(59) *Droit Administratif*, 11.ª ed., pag. 180.

Ao contrário — cada vez mais se arremedam os poderes da União e do Estado nos municípios. Portanto, acentua-se a índole política das municipalidades; postergam-se suas finalidades meramente administrativas.

Não é sem interesse recordar que houve, nos Estados Unidos, a mesma preocupação de simetria na organização dos Estados e dos Municípios. Essa preocupação vai sendo, porém, abandonada, se não está de todo abandonada, reconhecendo-se os inconvenientes que acarreta, perturbando e dificultando a administração. O “mayor” e o “council” colidem freqüentemente. O “council” tem, quase sempre, gente demais. Graças à tradicional variedade das formas de organização dos governos locais, tem sido possível adotar novos sistemas que conquistam aceitação generalizada. Torna-se até difícil apresentar em língua vernácula, as denominações das várias coletividades, em que vive o cidadão norte-americano.

OGG & RAY observam (60) que em nenhum Estado êle pode viver sob menos de quatro governos: — “national”, “state”, “county” e “city, vilage, or town”. No dicionário de MICHAELIS, “county” se traduz por “condado, província”; “city” é “cidade”, ou “a parte principal da cidade”; “town” é cidade e, também, vila: “township”, o distrito ou têrmo de uma vila.

No entanto, além desses quatro governos inevitáveis, há, ultimamente o “special districts”, ou “quasi municipal corporations”, que assim se distinguem das mais antigas corporações municipais que são as “cities” e “villages” (61).

Daí resulta que um cidadão, em Nova Iorque, por exemplo, pode estar no “school, fire, water, lighting, sewer, and sidewalk districts”, vivendo, assim, sob dez governos diferentes. Os contribuintes já se queixam de suportar “too much government”.

Essa multiplicidade excessiva, atordoante, dificilmente suportável, de governos locais — não é, em certos aspectos, invejável, tendo a vantagem de facilitar a adoção de várias modalidades de organização. A tendência parece ser, porém, no sentido de adotar moldes similares aos das “corporations”, isto é, das sociedades anônimas, ou empresas privadas. Assim, em 1945, já 800 cidades, ou mais, haviam repudiado abertamente — informam OGG & RAY (62) — “a velha

(60) *Op. cit.*, pag. 983.

(61) OGG & RAY, *op. cit.*, pag. 980.

(62) *Op. cit.*, pag. 940.

doutrina da separação de poderes, com seus freios e balanças, autoridade dividida, responsabilidade difusa ou diluída” e abandonado a forma de govêrno de comissão e a do “council-mayor” — e êsse número está sempre aumentado.

E’ mais satisfatória, nesse aspecto, nossa situação; sem têrmos que invejar a multiplicidade de autoridades, que se sobrepõem umas a outras, devemos aspirar à adaptação do govêrno de cada localidade às condições reais desta. Para êsse fim, é imprescindível que cada Estado possa variar os moldes da organização de seus municípios.

Em brilhante discurso, proferido na Assembléia Constituinte, o Sr. PEDRO VERGARA sustentou a auto-organização dos municípios, recusando aos Estados o poder de “dirigir, de policiar, ou de limitar” a administração municipal (63).

O ilustre Deputado rio-grandese reconheceu os males da autonomia municipal desenfreada. Disse que, se os municípios tiverem,

“daqui por diante, como no passado, a mesma liberdade, sem limites, que os levou à ruína em outros tempos — outra vez cairão em colapso e outra vez se degradarão no caso administrativo e financeiro”.

Proclamou, ainda, que — “quem diz autonomia diz também contrôle”. Só admitiu, contudo, o contrôle pelo Judiciário, a *posteriori*, para “a repressão das deformações, violências e abusos da autonomia”.

No entanto, deve ponderar-se que, em verdade, os nossos municípios nunca tiveram “liberdade sem limites”: e bem assim que precisamente pela deficiência das limitações da sua “liberdade” — a quase totalidade dos nossos municípios já se acha “degradada no caos administrativo e financeiro”.

O Sr. PEDRO VERGARA proclamou que

“os municípios brasileiros devem ser os donos, os senhores absolutos de seu govêrno” —

mas, logo condicionou essa situação, acrescentando:

(63) *Diário da Assembléia*, de 13 de agosto de 1946, pags. 4.043 a 4.046.

“...e para isso, antes de tudo, devem dignificar-se e elevar-se a si mesmos”.

Esta fórmula, bastante vaga, torna tudo dependente do próprio município: por si mesmo, êle se dignificará e elevará. O Sr. PEDRO VERGARA indicou “a riqueza material, simultâneamente com a expansão da cultura e da civilização” — como sendo os meios de conseguir o resultado apontado. Desenvolveu êsses conceitos: trata-se de “fomentar, multiplicar, explorar tôdas as fôrças do crescimento”, fazendo com que “todos os estímulos, todos os fatôres, todos os benefícios”, que se encontram nas cidades, existam nos municípios.

Os próprios têrmos dessa contraposição do município à cidade mostram que o douto orador terá tido em vista, apenas, as pequenas cidades e vilas em contraste com as grandes cidades. O principal é, porém, que tôda a sua definição dos reclamos do progresso e do engrandecimento municipais não esclarece sôbre a organização capaz de os proporcionar. Ou antes, parece que o nobre parlamentar pretende que cada município procure satisfazê-los do modo que melhor lhe convenha. Mas, em que moldes se deve vazar a organização? Se a “liberdade sem limites” os levou à ruína, por que aumentar essa liberdade?

Tenho dito que desaprovo a inteira uniformidade da organização municipal — sem querer a inteira diversidade, que poderia resultar da autodeterminação conferida a cada município.

De resto, o mesmo ilustre Deputado revelou que se inspirara no modêlo americano — considerando que a sua orientação resulta do federalismo e do presidencialismo. Recordou que, nos Estados Unidos, surgiu o “city-manager”, a quem se entrega a administração do município, por decisão do seu conselho e do respectivo *mayor* (o chefe do Executivo), e é “um administrador especializado e imparcial”, “um técnico, estranho às atividades políticas”, “um homem indicado por uma sociedade que se dedica ùnicamente à preparação de especialistas em assuntos municipais” — com “poderes quase absolutos, mas demissível *ad nutum*”.

Essa é, realmente — a chamada do “city manager” — uma das três formas por que os norte-americanos resolvem o problema da administração municipal. As outras duas são: a do “mayor-council”, ainda adotada em mais de três quintos das cidades de mais de 5.000 habitantes; a da “commission”, que surgiu no princípio dêste século

e vigora hoje em 800 ou mais cidades, e significa o abandono da doutrina da separação de poderes, concentrando-se as funções legislativas e executivas em uma pequena comissão, usualmente composta de cinco membros eleitos. O sistema do “city-manager” é o mais recente, tendo aparecido em 1914, com o intuito de corrigir os defeitos revelados no sistema de “comission”, assim como êste procurara suprimir os males atribuídos ao do “mayor-council”. Trinta anos após a sua adoção inicial, vigorava em 572 cidades, quase uma em cada cinco cidades de mais de 10.000 habitantes, inclusive 23 de mais de cem mil (64).

Vê-se, pois, que a organização municipal tem evoluído, à procura da fórmula que melhor assegure o funcionamento satisfatório dos serviços públicos locais. Abandona-se, cada vez mais, a preocupação de modelar o município como se moldou a União, como se moldaram os Estados. Exclui-se a preocupação política de separação dos poderes. O “council-manager” sistema inspira-se, sim, na organização das largas emprêsas comerciais — o eleitorado corresponde à assembléia, o conselho aos administradores, o “manager” ao gerente ou presidente.

E’ certo que o “manager” é demissível, como o é qualquer diretor de sociedade anônima. Tem-se aventado, porém, a idéia de celebrar contrato de locação de serviços e parece que, em certos casos, se garante indenização se houver dispensa.

Ora, no mesmo sentido da evolução assim verificada, se deve chegar — já chegáramos e a ela devemos voltar — à regra, ao menos em relação às grandes cidades, da nomeação do Prefeito pelo governador. Se se reconhece a conveniência, até a necessidade, de entregar a administração municipal a um técnico, “estranho às atividades políticas”, será possível conseguí-lo sendo nomeado pelo governador, melhor que se fôr eleito pelo sufrágio popular ou pelo próprio conselho. Entre nós, a situação é essa — cada vez mais evidentemente. A infiltração da politicalha nos municípios corrompe a eleição dos prefeitos. Uma das vantagens do sistema do “city-manager” foi restringir a eletividade dos chefes dos serviços municipais e o seu êxito completo depende da proteção do “manager” contra “o assalto dos partidos políticos” (65). (65-A).

(64) OGG & RAY, *op. cit.*, págs. 929 a 950.

(65) ELISABETH MARSHALL, *Le gouvernement municipal aux Etats Unis*, pag. 135.

(65-A) ELETIVIDADE OU NOMEAÇÃO, DO PREFEITO — Não sòmente em

Ao contrário, a sedutora norma da autodeterminação dos municípios levará, quase sempre, senão sempre, ao predomínio dos chefes da terra, da tradicional “política de campanário”.

observância do preceito constitucional, mas, também, para atender a necessidades dos municípios, cumpre aos Estados prestar-lhes inteira assistência técnica e realizar meticulosa fiscalização financeira.

A assistência técnica — permitida aos Estados pela Constituição — tanto mais se deve ampliar em consequência da participação dos municípios em certos impostos, federais e estaduais. Como vimos, a própria União a exerce, e deve exercê-la mais intensamente, em referência à aplicação das rendas, que concede aos municípios, estabelecendo os planos das obras em que ela se fará.

Sobre a assistência técnica, deve-se atender a duas observações bem fundadas, e que se completam: a do Sr. BARBOSA LIMA SOBRINHO, realçando a escassez de técnicos; a do Sr. ALIOMAR BALEIRO, que a cooperação de técnicos do Governo federal encarece, desmedidamente, as obras municipais (*Municipalismo em termos financeiros*, pags. 16-17).

Ora, essas duas dificuldades podem ser superadas pela nomeação do Prefeito. Podem, assim, os Governadores investir na administração de cada município um Engenheiro de mérito, capaz de ser, ao mesmo tempo, um diretor de obras competente. Nem se suponha que isso seja impossível. Assim fez NILO PEÇANHA, quando governador do Estado do Rio. Se assim se fizesse sempre, nas escolas de engenharia se desenvolveriam estudos especializados de urbanização, de municipalismo — e chegariam a formar-se numerosos técnicos de competência especializada para a administração municipal.

Ao mesmo tempo, a denegação ao Governador do Estado da faculdade de nomear os Prefeitos municipais — ao menos das principais cidades, ainda que com aprovação da Assembléa Legislativa — constitui ilogismo injustificável, pois lhe cabe, sem restrição alguma, a livre escolha e dispensa de todos os seus auxiliares administrativos, dos chefes dos departamentos estaduais e de serviços públicos que se estendem ao municípios, como os de polícia, de ensino e de higiene.

E', todavia, irrecusável que, como já disse, tem aumentado, nos círculos políticos, a repulsa à nomeação dos Prefeitos e se generaliza a regra da sua eletividade. Vimos que, em relação ao Prefeito do Distrito Federal, das cidades declaradas de importância militar, das capitais dos Estados — em todos os casos se suprime, ou se quer suprimir, a nomeação pelo Governador, adotando a eleição por sufrágio direto. Somente em relação às estâncias hidro-minerais, perdura, inatacado, o preceito da livre nomeação pelo Governador. Nessa hipótese, como acentuei, o preceito é aplicado inconseqüentemente, pois deveria estender-se a todos os demais casos em que o município seja, direta e extraordinariamente, favorecido pelo Estado ou pela União.

A restrição dos casos de nomeação dos Prefeitos resulta, acaso, do reconhecimento da inconveniência dessa prática? Não. Não se atribuem aos Prefeitos nomeados maiores erros que aos Prefeitos eleitos. No Estado do Rio se verificou que o mesmo Prefeito administrava muito melhor quando servia por nomeação do Governador que quando estava investido no cargo por eleição popular.

Na Constituinte de 46, um Deputado mineiro, Sr. WELLINGTON BRANDÃO, alvitrou que o Prefeito fôsse eleito somente “quando o nomear a mesma Câmara recém-eleita, v. g., por metade e mais dois de seus componentes”. Não me pareceria feliz essa fórmula; contudo, procurando justificá-la, seu ilustre autor dizia querer o município, “nem excessivamente centralizado, nem largamente descentralizado, porém, cautelosamente interpenetrado no sangue e no espírito da Federação” — e prestava valioso e impressionante depoimento sobre o Prefeito eleito, nestes termos:

Os exageros da autonomia municipal confinam a vida local em preocupações estreitas, atrofiam o progresso, impedem a repercussão dos movimentos e das aspirações de caráter nacional.

“Podem ser inconvenientes os Prefeitos nomeados pelo poder estadual: muito mais, porém, o são, aqueles que se elegem em pleitos acirrados entre facções aguerridas.

No âmbito relativamente acanhado em que se entrecrocam, essas facções não se apaziguam nunca, subsiste entre elas a divisão, ostensiva ou velada, e é de ver, nessas condições, que o Prefeito eleito por uma delas não contará com facilidades para levar a termo uma boa administração. Lutará com o adversário numeroso e não raras vezes com os próprios correligionários, se lhes resiste às pretensões descabidas. E' essa, desgraçadamente, a história viva de quase tôdas as nossas comunas.

Nem tanto à falta de educação política ou de maturidade técnica se pode atribuir o mal: êle tem raízes no próprio temperamento do nosso “homem municipal” de ordinário obstinado no critério partidário”.

Não esqueço que o Sr. CASTRO NUNES advertiu:

“O Prefeito nomeado, segundo o sistema brasileiro, não é a melhor solução. Mas não nos parece que seja nem inconstitucional, nem incompatível com o princípio da autonomia, que, dada a interpenetração das duas atividades — municipal e estadual — dentro do Município, comporta essa limitação” (*Do Estado federado*, pág. 91).

Quanto a mim, considero que a nomeação não só é constitucional, ainda agora, em certos casos — como, também, é a melhor, a mais conveniente solução nos casos que indiquei na Assembléa Constituinte de 34, formulando emenda adiante transcrita.

Reveste-se da bela roupagem de conquista democrática o movimento pela eletividade do Prefeito. A causa mais profunda de seus triunfos parece-me ser, porém, um mau sintoma: é a ânsia de todos os partidos políticos de disporem de mais altos, mais rendosos, mais numerosos cargos públicos para seduzir, ou galardoar, eleitores. Nesse ponto, todos êles se acordam. Cada um confia menos nos efeitos da administração honrada, austera, competente, que nos dos favores diretos, pessoais, definitivos.

O Prefeito elegível, o Prefeito eleito, é o chefe eleitoral prestigioso, o partidário fiel e dedicado, que conhece e sabe premiar as dedicações dos correligionários. As atividades dos partidos são dispendiosas, poucos são os partidários que podem suportar-lhes os ônus e, pelo menos, aos que não podem suportá-los não se devem negar compensações amplas...

Daí, a interferência, perturbadora, até nociva, da politicalha na administração.

Especialmente na administração local se denunciam, por tôda a parte, os males decorrentes da influência dos partidos políticos.

Em nenhum ponto mais que em relação ao provimento de cargos públicos por eleição — é perigosa a imitação dos Estados Unidos, por isso mesmo que nêle avulta essa influência.

Reconhece-se que uma das fraquezas do Estado americano resulta do grande número de cargos para que devem ser eleitos políticos”. Cargos como os de “attorney general”, superintendente de educação, tesoureiro estadual — e tantos outros, inclusive o de “mayor” — são providos por eleição, por estreito critério partidário, sabendo os cidadãos, em relação a muitos candidatos, apenas que se trata de um democrata ou de um republicano. Tudo

O próprio Sr. PEDRO VERGARA referiu que, antes de 1930, houve Prefeitos que foram eleitos, e reeleitos, por mais de 25 anos.

resulta da "inabalável fé americana no julgamento do povo, ou, ao menos, no povo que não é de descendência africana" (HAROLD LASKI, *The American democracy*, pags. 144-145).

Ali mesmo, apesar do alto grau de educação cívica do povo, se tem reconhecido os graves inconvenientes da interferência da política partidária nas eleições estaduais e locais e se desenvolvem esforços no sentido de coibi-los (OGG & RAY, *Introd. to amer. gov.*, pags. 186-188).

Os celebrados escândalos das municipalidades filiam-se às mesmas causas e sobrevêm, com maior repercussão, nas grandes cidades:

"... partout ou l'importance des ressources municipales excitait les appétits et où une vaste population manquant de cohésion naturelle et d'esprit public, mais riche en éléments flottants et vénaux, et empêtrée dans le préjugé de la *regularity*, se laissait facilement prendre à la remorque par la Machine de parti, celle-ci livrait la fortune municipale aux plus entreprenants" (OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, pags. 383; 2.<sup>a</sup> ed., vol. II, pag. 166).

Na Inglaterra, o mesmo OSTROGORSKI acentuava que essa influência era atenuada, de uma parte pelo "tom relativamente elevado da vida pública inglesa" e pela "vigilância da opinião que não tem indulgência com as indelicadezas na gestão da fortuna pública" e, de outra parte, pelo fato de serem os empregados principais, os chefes dos departamentos municipais, nomeados sem nenhuma consideração de partido e somente por sua competência especial.

Ainda assim:

"... la baisse constante du niveau des conseils municipaux, due à leur recrutement politique, se fait sentir dans la vie municipale et souleve des préoccupations sérieuses. Il n'y a pas de ville anglaise parmi celles que j'ai visitées dans ces dernières années où je n'aie entendu des plaintes amères provenant des hommes de tous les partis contre la composition politique des conseils. Dans quelques villes on a essayé de réagir contre les candidatures politiques aux élections municipales, en formant des comités libres qui proposaient des candidatures sans aucune considération de parti" (*op. cit.*, pag. 227).

Talvez em consequência desse movimento, o quadro se apresentava menos sombrio alguns anos depois (*op. cit.*, 2.<sup>a</sup> ed., pags. 458-459).

Entre nós, o mesmo se há de dar — já se está dando, em menores proporções. Não só a regra da eletividade do Prefeito se generaliza; também se procura tolher a investidura e a ação do Prefeito nomeado pelo Governador, subordinando-o à Assembléa Legislativa ou à Câmara. Contra esta tendência, tem reagido, benêficamente, o Supremo Tribunal Federal.

Aludí ao Acórdão de 16 de julho de 1947, em que o Tribunal, unânime-mente, conforme parecer do Procurador-Geral, Sr. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, pronunciou a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição do Ceará, que submetia a nomeação do Prefeito à aprovação da Assembléa Legislativa (*Revista Forense*, vol. 126, págs. 404-422). No mesmo sentido, decidiu ainda o Tribunal, em Acórdão de 3 de outubro de 1947, sobre idêntico dispositivo da Constituição de S. Paulo (*Revista Forense*, vol. 125, pags. 102, 128, 161).

Em relação ao Prefeito interino, nomeado até a posse do eleito, repeliu o Tribunal a aprovação da Assembléa Legislativa como condição para que continue em exercício, como determinava a Constituição do Piauí (*Revista Fo-*

No entanto, ainda o mesmo abalizado publicista referiu que a autodeterminação dos municípios "deitou raízes tão fortes e tão pro-

*rense*, vol. 125, pags. 391-431).

Por igual, o Tribunal soube salvaguardar a autoridade do Prefeito, declarando inconstitucional, como referi, o dispositivo da Constituição do Piauí, que condicionava à aprovação da Câmara as nomeações e promoções dos funcionários municipais.

Recentemente, revogada a lei que tornara de nomeação do Governador o Prefeito da cidade de S. Paulo, antes de se proceder à eleição do novo titular surgiu a questão de saber se deveria continuar em exercício o mesmo Prefeito, nomeado anteriormente, ou se deveria assumir o cargo o Presidente da Câmara Municipal. Opinaram pela primeira destas soluções, em pareceres valiosíssimos, os Srs. VICENTE RÁO, SAMPAIO DÓRIA, MIGUEL REALE, TEMÍSTOCLES CAVALCANTI e COSTA MANSO (em *Correio da Manhã*, de 20 de novembro de 1952). Fundaram-se os ilustres juristas na consideração de que os efeitos da legislação anterior somente desapareceriam quando empossado o Prefeito eleito; e de ser o Presidente da Câmara substituto do Prefeito somente nos casos de impedimento ocasional, ou de vaga. O Sr. MIGUEL REALE invocou, ainda, subsidiariamente, o art. 3.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pelo qual, enquanto não empossados os Prefeitos eleitos, funcionariam os que fôsse nomeados pelo Governador. O Relator do caso no Supremo Tribunal Federal, Sr. HAHNEMANN GUTMARÃES, ateve-se a esta consideração, entendendo que o dispositivo citado, ainda que transitório, deveria ser observado, não tendo perdido eficácia. Assim resolveu o Tribunal, vencidos os Srs. Ministros OROSIMBO NONATO e RIBEIRO DA COSTA (*Jornal do Comércio*, de 14 de dezembro de 1952).

De tôdas essas decisões da egrégia Corte decorre a afirmação reiterada de que a eletividade do Prefeito não é regra intransgressível, absoluta, característica da autonomia municipal.

Essa conclusão, aliás, resulta da própria Constituição. Porque, na Assembléa de 46, o eminente Deputado, Sr. GUSTAVO CAPANEMA, ofereceu emenda substitutiva, pela qual o atual art. 28 ficaria assim redigido:

"Aos municípios se assegurará:

- I — a autonomia pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal;
- II — a administração própria dos negócios de seu peculiar interesse, especialmente..."

Restabelecia, assim, essencialmente, o projeto SAMPAIO DÓRIA (art. 7.<sup>o</sup>), que conceituava a autonomia unicamente pela eletividade direta do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal", aditando, ainda, como princípio da organização dos municípios — não característico da autonomia — "a administração própria de tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

O nobre Deputado acentuou claramente o alcance dessa sua proposição, justificando-a nestes termos:

"A Emenda tom em mira dar maior precisão ao conceito de autonomia. A autonomia municipal se caracteriza e se define exclusivamente pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal. Nisto, na liberdade de escolha de suas autoridades administrativas, é que está a autonomia dos municípios.

O conceito de autonomia municipal não está vinculado à idéia de administração própria dos negócios de peculiar interesse local.

A questão tem interesse de ordem prática. Assim, por exemplo, na questão da intervenção federal. Dá lugar à intervenção a violação da autonomia municipal (art. 117, n.<sup>o</sup> 1, alínea). Se

fundas”, entre nós, que, depois da Independência, as normas tendentes a submetê-los à vigilância e à direção do centro, “redundaram

à autonomia municipal se der o amplo conceito fixado no projeto, freqüentes não de ser as oportunidades de intervenção por esse motivo”.

Não é singular a caracterização da autonomia municipal pela eletividade dos órgãos executivos e legislativos (PINTO FERREIRA, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, pag. 540). Na Constituinte de 46, esposaram este conceito juristas de renome — notadamente o Sr. MÁRIO MAZAGÃO; contestaram-no outros, não menos conspícuos, como os Srs. FERREIRA DE SOUSA, CLDOMIR CARDOSO, EDUARDO DUVIVIER e COSTA NETO.

Essa é, porém, uma afirmação meramente doutrinária a Constituição deveria consagrar, antes, a noção histórica e entre nós a eletividade do Prefeito não era, pode mesmo dizer-se que nunca foi, a característica da autonomia municipal. Esta caracteriza-se antes pela eletividade da Câmara e pela livre deliberação sobre os assuntos de interesse exclusivamente local. Ainda uma vez direi: a administração local pode envolver interesses estranhos, até em igual proporção aos próprios interesses locais.

Mesmo no estrito ponto de vista doutrinário, KELSEN reconhece que a autonomia municipal “não pode significar uma antítese da administração do Estado, senão um caso particular desta, uma determinada organização técnica da mesma” (*Teoria General del Estado*, trad. espanhola, pag. 460). Se assim é, porque recusar a interferência indireta dos órgãos do Estado na administração local, mediante a designação do Prefeito? Não é esse um meio proferido de excluir aquela “antítese completa” entre o Estado e o Município, contra que se insurge KELSEN?

De resto, se se fizesse decorrer, necessariamente, da autonomia municipal, a eletividade do Prefeito — haveríamos de reconhecer que muitos municípios nossos nem deveriam ter plena autonomia.

A triste verdade parece aproximar-se do que enunciou, em termos incisivos, o Sr. OTO PRAZERES, com largo conhecimento da administração municipal auido na Comissão dos Negócios Estaduais:

“Dois terços dos municípios brasileiros não podem ter, saudavelmente, a autonomia traçada no papel; faltam-lhes homens e coisas e a ignorância administrativa é tremenda” (*Jornal do Comércio*, de 25 de novembro de 1952).

A eletividade do Prefeito, que se tem de excluir nas grandes cidades, pela complexidade e pelos aspectos técnicos de sua administração, também se há de excluir noutras cidades em virtude da relevância dos interesses extralocais.

Como quer que seja, parece irrecusável que a repulsa da emenda do Sr. GUSTAVO CAPANEMA e a redação do art. 28 da Constituição vigente evidenciam:

- a) que a eletividade do Prefeito não é característica exclusiva, nem imprescindível, da autonomia municipal, sofrendo as exceções dos §§ 1.º e 2.º do art. 28;
- b) que a administração própria do município se restringe ao que é de seu peculiar interesse (vide ns. 36 e 36-A);
- c) que a intervenção federal pode ter lugar, não só por motivo de inobservância da regra de eletividade do Prefeito, como, também, por outros motivos que se enquadrem no art. 7.º.

Em face desses princípios, em vez de se restringir, haveria de ampliar-se a prática da nomeação dos Prefeitos. Porque, em verdade, cada vez mais, interesses estranhos, interesses do Estado, e até da própria Nação, interferem na administração dos municípios. Haja vista o caso do turismo. Ele é hoje grande fonte de receita de muitas cidades e de muitos países. Paris e a França, a Suíça, a Holanda, a própria Inglaterra empenham-se em incrementá-lo,

inoperantes, não foram respeitadas e ficaram letra morta”. Apoia-se esta proposição em conceito de CORTINES LAXE, reproduzido por

auferindo dele proventos cada vez maiores. No Brasil, o assunto é relegado à esfera dos problemas locais. Tal ou tal cidade pode atrair turistas. Não tem, todavia, os recursos necessários para tanto; não pode sequer preparar-se convenientemente para receber os possíveis visitantes. Precisa do auxílio estadual, ou mesmo federal. Considere-se o exemplo da Ouro Preto. Pois, então, nesse caso, a nomeação do Prefeito pelo Governador do Estado não poderia assegurar o auxílio necessário? Porque, nesse e noutros casos similares, não se há de observar a mesma norma estabelecida esritamente em relação às estâncias hidrominerais? E não é, também, o caso das estâncias climáticas, como, para só citar um exemplo — Campos do Jordão?

Todavia contra a nomeação do Prefeito, é, ainda agora, o princípio constitucional da autonomia dos municípios que se apresenta como o melhor argumento. Alguma vez, com certa incoerência.

Nenhum adversário da nomeação dos Prefeitos tem maior autoridade que o Sr. M. A. TEIXEIRA DE FREITAS — tão alto e sincero é o seu pensamento, tão vasto o seu conhecimento das condições reais dos municípios brasileiros, tão profunda a sua cultura. Ele traçou, em magistral conferência proferida em Ponte Nova, em outubro de 1934, impressionante análise do “problema do município no Brasil atual” (in *Revista Brasileira de Estatística*, outubro-dezembro de 1943, pags. 697-714). Apontou, já então, as maiores falhas atuais: “o meio comunal não oferece condições, nem para formar administradores municipais, nem mesmo para conseguir que os homens mais inteligentes e mais ativos dirijam, com a necessária dedicação e sem sacrifício da causa pública, o governo e a administração do município”; “os negócios públicos municipais correm sem a vigilância de uma opinião pública”; “essas mesmas condições reduzem os municípios à maior penúria de recursos e lhes tiram a possibilidade de dispor de um eficiente corpo de servidores”; “pela influência perniciosos dos governos centrais, dada a defeituosa organização vigente, são ainda os escassos recursos municipais desviados em grande parte para fins eleitorais”; “os insignificantes recursos que o município, a União e o Estado podem reservar para a obra de assistência às populações de cada circunscrição comunal, por isso que empregados dispersivamente e sem unidade de ação nem de critério, não prestam sequer os pequenos benefícios que o seu vulto permitiria se fossem utilizados solidária e racionalizadamente”; “pelo reduzido prestígio social, econômico e político dos Municípios, e pelo isolamento em que vivem, nenhuma influência podem eles sobre os planos superiores de governo”; a extensão do país, o ilimitado número de unidades federativas, as dificuldades das comunicações tornam “todos aqueles serviços da União e dos Estados que poderiam beneficiar a vida comunal, mal dirigidos, ineficientes, ou com reduzido rendimento, contribuindo para a estagnação daquele plano da vida nacional e o amesquinamento do já tão reduzido amparo dos governos centrais às populações do interior”.

Subscreveria, quase sem discrepância, esta descrição dos males dos municípios. Somente dissinto do provento conferencista quando ele atribui à “influência perniciosos dos governos centrais” o desvio dos recursos municipais para fins eleitorais. Não vejo fundamento para este asserto.

O próprio Sr. TEIXEIRA DE FREITAS pôde dizer, na mesma conferência:

“O desvio dos dinheiros municipais para fins políticos resulta, como vimos, do fato de serem cargos políticos os de direção da administração comunal e da circunstância, ainda, desses postos constituírem escala para a carreira política dos chefes locais”.

Ora, a influência, que assim se faz sentir, não é dos governos centrais; é

a da ambição, da falta de escrúpulos dos chefes políticos locais.

Também me animo a divergir do Sr. TEIXEIRA DE FREITAS sobre as providências, que sugere, para obviar e corrigir os males apontados. Contenta-se o douto publicista com dois alvitre: o agrupamento dos municípios em departamentos; “o estabelecimento de uma ou várias convenções interadministrativas, entre a União, os Estados e os Municípios, dos grandes sistemas nacionais que, respeitado o princípio fundamental da recíproca autonomia, instituem, com base na colaboração harmônica e contratualmente firmada, a necessária unidade, virtualidade e compreensividade dos serviços públicos de assistência educativa econômica e médico-social à comunhão pátria”.

Receio que esses dois alvitre somem alguns dos males indicados — sem os excluir sem ter influência alguma sobre alguns deles. Porque alguns deles provêm evidentemente da má formação do governo local da falta de fiscalização idônea até mesmo do controle da opinião pública esclarecida e vigilante.

Para remover essas causas profundas da situação descrita haveria de recomendar-se — além de outras providências — a nomeação do Prefeito. Parecia que assim concluiria o Sr. TEIXEIRA DE FREITAS — tão desejoso de ver os municípios com administradores competentes, dedicados e honestos, e de estreitar as relações dos poderes locais com os poderes centrais. Ele recuou, porém, ante a solução que inelutavelmente se lhe apresentava, decorrente do seu próprio pensamento. E por que? Porque seria contrária ao princípio constitucional da autonomia municipal.

Temos dito, e redito, que não é assim.

Nem considero razoável que o ilustre Sr. M. A. TEIXEIRA DE FREITAS mantenha tão rigoroso conceito da autonomia municipal, quando ele próprio a concilia com a possibilidade de celebrarem-se acordos, entre a União, os Estados e os municípios, para que a obra de assistência sanitária, econômica e educativa se realize “com unidade de esquema estrutural e unidade de direção, sem embargo de colaborarem adequadamente nessa direção as três ordens governamentais co-interessadas”.

O douto conferencista não considera, sequer, as dificuldades dos acordos de tamanha amplitude entre os nossos vinte Estados e o milhar e meio de municípios. Nem se mostra receoso de que os extremados zelos da autonomia dos Estados e dos municípios impossibilitassem que se efetivasse tão grandioso plano. A autonomia seria mantida para que a ela renunciassessem, em tantos casos, os Estados e os Municípios. No entanto, o mesmo Sr. TEIXEIRA DE FREITAS, por amor à autonomia municipal, apesar de resultar das suas próprias observações a conveniência de adotar-se tal regra, não se anima a recomendar a nomeação do Prefeito pelo Governador — ao menos para as cidades que se encontram em certas condições e ainda que com aprovação da Assembléa Legislativa. Ora, se fôsse justificada esta inconseqüência do nobre publicista, em vez de repelir-se a solução salvadora, haveria de repelir-se o “princípio constitucional” que a impediria.

Conhecedor da realidade, o Sr. TEIXEIRA DE FREITAS prefere manter-se na estratosfera dos princípios abstratos. Embora reconhecendo:

“... nenhuma forma haverá de coibir o abuso, enquanto aquela investidura (de Prefeito) tiver caráter eletivo, pois que no regime atual só a conquistam os que possuem eleitorado e estes, tendo-a conquistado, dela se servem principalmente para recompensar o seu eleitorado, para ampliá-lo e bem manobrá-lo”.

Logo recua, ao acrescentar:

“Mas qualquer mudança nesse sentido só será viável se encontrada uma fórmula que se concilie também com a autonomia municipal”.

Nenhum princípio constitucional deve ser entendido, e aplicado, tão feroz-

FERNANDO ANTUNES (66). Devo ponderar que o conceito aludido não tem essa significação — pois se lê no próprio trecho de CORTINES LAXE, citado por FERNANDO ANTUNES:

“Não estava, eu o creio, no ânimo desses legisladores, desprestigiarem e menos nulificar as municipalidades; certo é, porém, que fizeram baixar o nível daquelas, reduzindo-as a meras executoras das deliberações das assembléas provinciais e das ordens dos Presidentes de província, agentes diretos do Poder Executivo central”.

As municipalidades não podiam tornar inoperantes as leis que as tolhiam; e a aplicação dessas leis foi-lhes sempre opressiva (66-A).

mente que o faça servir à salvaguarda ou à criação, de um regime de sacrifício do interesse coletivo, de corrupção e de incompetência. O princípio da autonomia municipal não poderia ser, de tal sorte, aplicado; nem é esse o seu alcance verdadeiro.

Por essas considerações, meu pensamento perdura como o formulei em Emenda apresentada à Constituinte de 1934:

“O Prefeito poderá ser nomeado pelo Governador, com aprovação da Assembléa Legislativa, e demissível *ad nutum*, no município onde tenha sede a Capital, nos de mais de 100 mil habitantes e nos em que a administração local, por circunstâncias especiais, envolva interesses diretos e consideráveis do Estado, nos termos definidos pela Constituição do mesmo Estado” (*Pela nova Constituição*, pag. 543).

Esta, a regra que desejaria consignada na Constituição federal. Ela permitiria obter, no governo municipal, a realização conjunta da democracia e da eficiência, em que JOSEPH BARTHELEMY apontou o mais relevante objetivo da organização constitucional.

(66) *O município brasileiro*, pág. 27.

(66-A) AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E CONTRÔLE DOS ESTADOS — Referi-me, por vezes, à proposição da “quase soberania” dos municípios, ligada à prerrogativa de auto-organização.

Reconheci que a auto-organização dos municípios lhes facilita a diversidade de organização, tolerando ensaios e experiências, que o regime federativo tem a vantagem de permitir. Admitiria, pois, que se concedesse tal faculdade a cidades de grande importância e desenvolvimento. Estimaria que os nossos Estados pudessem fazê-lo. Assim, por exemplo, talvez Minas Gerais em relação a Juiz de Fora; talvez Mato Grosso em relação a Campo Grande.

Não esqueço, porém, que, precisamente nas grandes cidades, a meu ver, deve ser o Prefeito nomeado pelo Governador. Entendo, pois, que, concedida a auto-organização a certas grandes cidades, ficará ressalvada a nomeação do Prefeito pelo Governador.

E' certo que, como vimos, o reclamo da auto-organização dos municípios tem sido formulado, entre nós, sem restrição, e desde os primeiros tempos do regime republicano.

Em 1882, um republicano-histórico, de considerável merecimento, traçando os lineamentos da organização dos poderes locais, apresentava as “bases para a constituição do Estado de S. Paulo formuladas pela comissão permanente do Congresso Republicano”, em que se declarava que o Conselho Municipal organizaria “o respectivo estatuto municipal” e determinaria a composição do Poder Executivo, “confiado a uma ou mais pessoas, por eleição ou nomeação”

Outro ponto primordial a atender na organização de nossas municipalidades, é, a meu ver, a exclusão da feição política e, portanto, de quaisquer funções políticas que lhes sejam atribuídas, evitando a repercussão, no seio delas, da agitação da estreita politiquice local.

(ALBERTO SALES, *A política republicana*, pags. 555-556).

Não haverá documento mais expressivo dos exageros dessa pretensão que a chamada "Constituição política", de Santos, decretada, aos 15 de novembro de 1894, pela Assembléa municipal daquela cidade (vide ARISTIDES MILTON, *A Constituição do Brasil*, 2.<sup>a</sup> ed., pags. 349-350). Basta recordar-lhes os arts. 1.<sup>o</sup> e 11, que declaravam a "soberania" do município. Outros definiam com largueza, a competência do município, do Prefeito e da Assembléa municipal. A Assembléa estadual anulou, pouco depois, essa deliberação estranha.

Em face da Constituição de 91, o eminente publicista, Sr. SAMPAIO DÓRIA, considerando que cabia ao Congresso Nacional competência para elaborar "as leis orgânicas" necessárias à execução da Constituição, entendia que somente a lei federal, e não a estadual, deveria regular a organização dos municípios (*Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, 1928, pags. 425-427). A essa interpretação poderia contrapor-se o art. 68 da mesma Constituição de 91, pelo qual os Estados "se organizariam" de forma a assegurar a autonomia municipal.

A Constituição de 46 não reproduziu os dispositivos citados da Constituição de 91, que se poderiam considerar colidentes. Perdura, contudo, o princípio, característico de nosso regime federativo, que atribui aos Estados (art. 18, § 1.<sup>o</sup>) todos os poderes remanescentes — aliás, já expresso no art. 65, 2.<sup>o</sup>, da Constituição de 91 — e que basta, a meu ver, para justificar a expedição, pelos Estados, das leis orgânicas dos municípios.

Além disso somente aos Estados — e não aos municípios — dá a Constituição federal (art. 18), em termos expressos, a faculdade de se regerem "pela Constituição, e pelas leis que adotarem".

Assim, não só a letra da Constituição exclui a auto-organização dos municípios; também parece contrária ao sistema adotado pela mesma Constituição.

Não têm os municípios território próprio; são meras unidades administrativas do Estado respectivo. São os Estados os elementos primordiais do sistema constitucional brasileiro, únicas unidades federativas: a eles cabem — e não à União, nem aos municípios — todos os poderes remanescentes — ou, antes, todos os poderes que lhes não sejam vedados, explícita ou implicitamente. Demais, como já disse, os Estados se organizam, observando, apenas, os seus municípios, que a Constituição de 91, art. 68 mencionava expressamente. Demais, como já disse, os Estados se organizam, observando, apenas, os princípios da Constituição federal (art. 18 pr.). Também, à Câmara dos Estados — o Senado Federal — cabem atribuições relevantíssimas (arts. 62, 63 e 64), de que nem participa a Câmara popular — a Câmara dos Deputados: tal, por exemplo, a de autorizar empréstimos externos, mesmo dos municípios (art. 63, II).

Mesmo em matéria de "educação e cultura" — apesar de obrigados os municípios a aplicar "nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino" — somente aos Estados confere a Constituição federal (art. 171) a prerrogativa de organizar "os seus sistemas de ensino". De sorte que, os Estados estabelecem normas e organizações, a que os municípios terão de subordinar a aplicação dos seus recursos destinados ao desenvolvimento do ensino.

Quase se pode dizer que, aos olhos da União, o município desaparece no Estado. No Estado é que intervém a União, ainda quando se trate de caso atinente apenas ao município — como, por exemplo, a reeleição do Prefeito ou a não-prestação de contas da administração (art. 7.<sup>o</sup>, VII). Autoriza-se

A Carta de Petrópolis, logo em seu artigo II, define o município: — "um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias e organizado como *unidade política primária*".

"Grupo natural da sociedade", grupo social é, sem dúvida, o município; não me parece, todavia, que se deva organizar como "unida-

a intervenção do Estado nos municípios somente nos dois casos do art. 23, ambos atinentes à gestão financeira (impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado e falta de pagamento, por dois anos consecutivos, da dívida fundada). Daí não se conclui que, em todos os demais casos de intervenção federal no Estado, mencionados no art. 7.<sup>o</sup>, os mesmos fatos, ocorridos na esfera municipal, fiquem isentos do corretivo necessário. Nesses casos, ainda que os fatos ocorram apenas em um município, ou em relação a um só município — o Governo federal intervirá — no Estado.

Especialmente em relação aos municípios, pela nossa Constituição, cabe ao Estado federado criar, desmembrar, anexar os seus municípios, organizá-los, estabelecer os quadros da administração local; definir-lhes os casos de "peculiar interesse"; caracterizar os "serviços públicos locais"; instituir órgãos da impreterível fiscalização financeira e de assistência técnica, facultativa em certos casos.

O Sr. VÍTOR LEAL, que, como vimos, restringe ao contrôlo da legalidade a fiscalização financeira" dos municípios pelos Estados, reconhece que muitas de nossas constituições estaduais admitem o contrôlo da conveniência das deliberações municipais — e éle próprio o tolera em casos especiais, sob certas atenuações ou justificativas (*Revista de Direito Administrativo*, outubro-dezembro de 1949, pags. 387-389).

Em todo o caso, bastam as características apontadas para excluir a possibilidade de se equiparar a condição dos municípios à dos Estados. Não adiro à observação do eminente Ministro Sr. HAHNEMANN GUIMARÃES, que vê, entre nós, tendência "para a preponderância do município". Nem a aplaudiria, se a visse.

Inexistente o dispositivo que mandava os Estados organizarem seus municípios, a competência para tal organização se inclui entre os poderes remanescentes que cabem aos Estados — e parece-me que êstes, exercendo tal competência com maior ou menor extensão, com maior ou menor detalhe, não podem omiti-la. Não podem — basta êsse exemplo — desistir da fiscalização financeira dos municípios. Parece-me, pois, inconstitucional a outorga aos municípios do poder de auto-organização. Até porque a Constituição não acolheu o dispositivo do projeto de Itamarati que estabelecia a "carta municipal própria", em certos casos e sob certas condições.

Sob o império da Constituição de 91, não era favorável à auto-organização dos municípios a opinião de AMARO CAVALCANTI (*Regime federativo*, pags. 178-180), que, aliás, se esquivava de contestar que, por ela, "se pretendesse respeitar-lhe melhor os direitos". Também FELISBELO FREIRE justificava a competência do Estado (*As Constituições dos Estados e a Constituição federal*, pags. 68-69). Mas, o Sr. CASTRO NUNES inclinava para uma solução intermédia, admitindo que o Estado se abstivesse "de traçar os detalhes da organização, entregando a cada unidade municipal a tarefa de desenvolver as bases traçadas na Constituição, ou na lei, para melhor adaptá-las às suas peculiaridades" (*Do Estado federado*, pags. 145 e 129).

E' evidente que o Estado nunca minudiará todos os detalhes da organização dos municípios. Nesse sentido, a fórmula do Sr. CASTRO NUNES parece aceitável — ainda que permita restringir a observância do dispositivo constitucional de 91 — desde que não envolva abdicação da prerrogativa e do dever, de organizar os seus municípios, que cabe a cada Estado. Sua apli-

de política". Até porque assim se desvirtuaria a federação: unidades políticas são os Estados.

A origem precípua dos males, de que estão sofrendo nossos municípios, é, se me não engano, a infiltração da politicalha. Tem se desenvolvido um esforço imenso para compor a aparência de partidos

cação prática poderia provocar dificuldades consideráveis, no sentido de determinar quais seriam os "detalhes", que pudessem ficar entregues à discricção do próprio Município. E' certo que de tal sorte, se facilitaria até certo ponto a variedade das organizações municipais, como me parece conveniente; prefiro, todavia, que esse resultado seja atingido de outro modo, estabelecendo a lei estadual, em termos genéricos, vários tipos de organização municipal, conforma as localidades e a população.

Parece-me satisfatório, nesse sentido, o art. 87 do projeto da Comissão do Itamarati:

"Os Estados organizarão seus municípios, assegurando-lhes por lei, e de acôrdo com o desenvolvimento econômico-social dos mesmos, um regime de autonomia em quanto lhes disser respeito ao privativo interesse".

O eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sr. Luís GALLOTTI, considera que a Constituição de 46 não difere, nesta matéria, essencialmente, da de 91, apesar da diversidade de redação dos dispositivos, e acrescentou:

"Nada autoriza a suposição de que passou a competir a cada município elaborar a sua própria lei orgânica, o que importaria em atribuir aos municípios poder de auto-organização ou poder constituinte, que jamais tiveram e jamais pretenderam" (*Arquivo Judiciário*, vol. CIII, págs. 112-3).

Nos Estados Unidos, há, sem dúvida, movimento no sentido de emancipar as cidades das legislaturas dos Estados — dando-lhes "sufficient power to govern themselves".

Na *Cyclopedia of American government* (vol. II, pág. 483) se indicavam estritamente os poderes das corporações municipais ("the following and no other"); qualquer dúvida se resolvia contra a corporação; em regra, esta e os seus funcionários não poderiam praticar nenhum ato, fazer nenhum contrato, sem autorização legislativa expressa — sendo incontestável, pois, a subordinação ao Estado federado. Em suma:

"This is the the old, dry, legal doctrine thar the city is in complete dependence upon the will of the state legislature, which may extend or contract the boundaries, functions and powers of a city at will, except as expressly forbidden by the provisions of the state constitution".

Por igual, MUNRO:

"The american city is a municipal corporation... and it is subordinaire in all its activities to the state's authority" (*Government of amer. cities*, pág. 53).

Reconhecia a *Cyclopedia* que, então, havia já vinte anos, se manifestara forte tendência no sentido de modificar essa doutrina. Em que termos, porém? Primeiro, dando às cidades o direito de estabelecer suas próprias cartas — ou "home rule"; segundo, conferindo à cidade, por lei, poderes mais amplos e gerais. Isto é, substituiu-se o antigo sistema da enumeração casuística e

nacionais — com 50 mil, ou mais, eleitores — e há, talvez, quinze registrados nessas condições. Esse partidos, os partidos nacionais que penosamente nos empenhamos em criar, compõem as câmaras, levam para o seio delas suas tricas e futricas esterilizando-lhes a ação administrativa. Todo o Brasil está sofrendo de politiquice. Essa é a doença

estrita, adotando-se como critério básico: "in state matters it should be centralization and uniformity; in municipal affairs, local autonomy and home rule".

Em suma — é o nosso critério tradicional: em vez da enumeração detalhada e exaustiva, a grande fórmula — às municipalidades tudo o que é de seu "peculiar interesse"; aos Estados, todos os poderes remanescentes dos conferidos à União, inclusive o de caracterizar, segundo as circunstâncias de cada caso, as matérias de exclusivo interesse local.

O "home rule" sistema, o sistema da auto-organização dos municípios não tem, afinal, avançado tanto quanto a princípio se poderia prever. Ainda se lhe sobesam vantagens e inconvenientes. Principalmente — compreende-se que esse não é um sistema aplicável em todos os casos, a tôdas as cidades, indiscriminadamente; alguns Estados classificam as municipalidades para aplicar a mesma legislação a cada grupo (MUNRO, *op. cit.*, págs. 53-79).

ADOLFO POSADA reconhecia as dificuldades decorrentes do *home rule*, a incerteza sobre os seus resultados, e destacava a opinião dos que, excluindo o "contrôle" do Estado sobre o Município, desejam apenas a "supervisão".

De resto, cabendo aos Estados organizar os municípios, nem por isso deve a Constituição federal, ao que supponho, dispensar-se de fixar certos pontos, que os Estados terão de regular.

Com esse pensamento, na Constituinte de 34 apresentei emenda do teor seguinte:

A Constituição estadual estabelecerá:

- a) a área territorial e a população mínimas de cada município, assim como as circunstâncias que excepcionalmente as possam tornar dispensáveis;
- b) o número de Vereadores, em proporção uniforme ao eleitorado;
- c) a limitação a dois anos, no máximo, dos mandatos dos Vereadores, e a três do Prefeito, quando eleito;
- d) a gratuidade de todos os cargos das Câmaras municipais;
- e) normas de publicidade de todos os atos da administração municipal, especialmente dos atinentes à despesa e contrato;
- f) regras especiais para a administração dos distritos, que não forem sede de município, assegurando a aplicação, na mesma localidade, de parte razoável das rendas aí arrecadadas". (*Pela nova Constituição*, pág. 583).

Não foi aprovada essa Emenda, por certo de acôrdo com o parecer do Sr. CUNHA MELO:

"... na imensidade do nosso território, na diferença de cultura e adiantamento dos nossos Estados, a organização municipal não pode obedecer ao mesmo critério, a regras fixas e determinadas, ao mesmo padrão. Apesar de muito razoáveis e interessantes as sugestões dessas Emendas, não podemos incluí-las na Constituição federal".

E' evidente que a Emenda não traçava regras uniformes. Ao contrário,

nacional — com as complicações a que dá lugar. O mal agrava-se no seio das municipalidades, precisamente porque estas deveriam ser agências administrativas, cuidando zelosamente — dos interesses res- tritos da localidade.

Assim não era, por certo, no regime colonial, como assinala COR- TINES LAXE: nas Côrtes de Lisboa foram admitidos mensageiros de Câmaras do Brasil — em 1641, do Rio de Janeiro, e em 1685 do Ma- ranhão — para formular queixas e necessidades das capitânias (67).

determinando que a Constituição estadual regulasse as matérias indicadas, deixava-lhe a possibilidade de o fazer nos termos que preferisse. Verdadei- ramente, a única determinação imperativa era a da gratuidade da função de vereador. Essa merecia ficar de tal forma estabelecida (vide nota 41-a).

Por outro lado — repito — não desejo, nem desejava a uniformidade de organização dos municípios. E é lamentável que, rejeitada minha Emenda, sob o fundamento descabido de estabelecer o “mesmo padrão” para todos os municípios — também fôsse rejeitada a Emenda dos Srs. GABRIEL PASSOS e NEGRÃO DE LIMA, que determinava:

“Os municípios serão autônomos com as limitações estipuladas nas constituições e ditadas pelo interesse social” (Emenda n.º 587, da primeira discussão).

Este dispositivo não focalizava, como me parecia conveniente, os pontos a regular; mas, estabelecia perfeita caracterização da autonomia municipal no regime federativo, precisamente porque seria definida pelas constituições estaduais. Da brilhante fundamentação oferecida pelos autores da emenda, extraio apenas o tópico seguinte:

“O município deve ser autônomo, isto é, deve ter uma admi- nistração própria que cuide precipuamente das coisas que lhe são peculiares. Essa autonomia, porém, não pode continuar a ser conceituada como velho tabu liberal, diante do qual se curve impo- tente o interesse superior do Estado, inatingível ao contrôlo, à vigilância do Estado como órgão orientador e disciplinar dos inte- resses sociais. Também não pode essa autonomia ser estandardi- zada sob um padrão único e simétrico dentro de cujas linhas se devam comportar todos os municípios com as suas diferenças de território, de população, de vias de comunicação, de atividade econômica, de capacidade produtiva, de riqueza, etc., além de certas peculiaridades”.

A Constituição de 34 não seguiu essa orientação. Não aceitou o dispo- sitivo do projeto do Itamarati, acima reproduzido, nem a Emenda do Sr. GABRIEL PASSOS, nem a minha. Deixou incertas, indefinidas, as bases da organização municipal. Assim, também, a Constituição de 46.

Pode considerar-se que os dispositivos constitucionais de 46 deram maior liberdade de ação aos Estados. Dêles se prevalecem, no entanto, agora, os mais exaltados partidários da plena autonomia municipal, para levar a exa- geros insuportáveis este princípio salutar, anulando, por completo, o impres- cindível contrôlo do Estado federado.

Urge, pois, assentar as bases da organização municipal — isto é, asse- gurar aos Estados o poder de estabelecê-las, sem uniformidade, com obser- vância, apenas, de alguns princípios fundamentais, impreteríveis — determi- nados, em termos precisos, amplos e claros, pela própria Constituição federal.

(67) *Op. cit.*, págs. XII-XIII.

Atenda-se, porém, a que, a êsse tempo, não havia províncias; orga- nizadas estas, erigidas em Estados federados, com plena autonomia, com poderes políticos regularmente constituídos — as municipalida- des deveriam assumir a feição exclusiva de órgãos administrativos dos Estados. A autonomia, que lhes cabe, é para que exerçam livremente a administração local, excluindo dela tôda intervenção política. A descentralização política, federativa, faz-se pelos Estados; em cada Estado, os municípios realizam a descentralização administrativa.

Quero crer que nesse sentido se orientasse o pensamento de RUI BARBOSA. Em pleno regime republicano, êle sustentou, vigorosamente, a concessão de voto aos estrangeiros nas eleições municipais (68) — como, aliás, constava de projetos da Constituição de 91 e admitiram, a êsse tempo, algumas Constituições estaduais (da Bahia, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais) promulgadas na vigência da mesma Constituição federal.

O inexcedível Mestre do constitucionalismo brasileiro recordava que já se apresentara, vinte anos antes, êsse alvitre precisamente para corrigir o descalbro da Câmara do Distrito Federal. E escrevia estas palavras memoráveis:

“A gestão do município não gira, não deve girar na zona da ação política. Pela sua natureza e pelos seus fins, a sua esfera é meramente administrativa. Cumpre ligá-la de um modo exclusivo aos interesses de administração, es- coimando-a absolutamente dos contatos políticos, dos mó- veis políticos, dos conluos políticos, a que pertence na sua desmoralização atual máximo quinhão de responsabilidade” (69).

Decorridos mais de cinqüenta anos, guardam êsses conceitos in- teira oportunidade e oferecem um ensinamento, ainda não atendido.

Nos Conselhos Consultivos municipais criados após a revolução de 1930 (70), se admitia a inclusão de um estrangeiro, escolhido pelo Interventor federal dentre os maiores contribuintes do mu- nicípio.

(68) “A Imprensa”, de 14, 26, 27, 28 e 29 de outubro de 1898.

(69) *Obras completas*, vol. XXV, tomo I, pág. 120.

(70) Decreto n.º 20.348, de 29 de agosto de 1931.

A índole das Câmaras municipais evidencia, a meus olhos, o erro do processo atual de sua formação: não se haveria de fazê-la por sufrágio universal, orientado pelos partidos políticos. Estamos vendo os resultados desse processo — o que êle está causando, nos debates prolongados e estéreis sôbre questões alheias aos interesses locais e na profusa criação de empregos bem remunerados para satisfazer — e corromper — o eleitorado.

A composição das câmaras municipais se faria muito melhor, sem êsses inconvenientes, se se fizesse pela representação profissional. Essa era, e não estou mal-informado, uma idéia de OLIVEIRA MARTINS, insigne historiador e economista português.

Entre nós, recomendou-a sempre OLIVEIRA VIANA, que, adepto da representação profissional em tôdas as unidades da federação — entendia que se devia começar a aplicá-la pelos municípios. Parecia-lhe que, assim, se excluiria a influência dos partidos políticos, tornando as câmaras municipais “centros primários de expressão da vontade popular”; que pelo enquadramento profissional se desagregaria lentamente o velho enquadramento patriarcal; que se prepararia a verdadeira representação política (71).

Não chego a querer a representação profissional como critério exclusivo de formação das assembleias provinciais e do Congresso Nacional. Sem me deter, agora, nessa questão melindrosa, devo recordar que propus, na Assembléa Constituinte de 34, a admissão restrita — a par da representação política — da representação profissional, não da escala invertida em que ela estava realizada no próprio seio daquela assembleia (com 20 representantes dos empregados, 20 dos empregadores e apenas 3 das profissões liberais), e proibidas as reeleições (72).

Quanto às Câmaras Municipais — sômente delas devo agora tratar — estou certo de que, constituídas pelo critério da representação profissional, se elevaria consideravelmente seu nível cultural, se prestigiaria e tornaria mais útil sua ação.

Agrava-se, no seio das câmaras municipais, a desorientação, que as grandes massas eleitorais têm revelado na escolha de seus representantes, porque, como já disse, a tais câmaras não cabe função política, mas administrativa. Se se trata de atender aos interesses lo-

(71) *O Idealismo da Constituição*, 2.<sup>a</sup> edição, págs. 176, 197, 259, nota.  
(72) *Pela Nova Constituição*, pág. 519, Emenda n.º 847.

cais, parece lógico que se constituam as Câmaras pelo critério ditado por êsses mesmos interesses.

Tenho ouvido falar, e tenho lido, que se espera a “reabilitação” da Câmara do Distrito Federal para decretar a autonomia dêste. E’ um anseio, que embora esteja, por certo, na consciéncia de todos os dignos Vereadores, será difficilmente atingível nas condições atuais, quando cada um dêles ali se encontra a representar o seu partido, em antagonismo, ou em coligação, com outros partidos, sob a preocupação constante das questões políticas, das rivalidades políticas, das intrigas políticas, que os separam. Quando triunfa o esforço pela elevação e pela compostura dos debates — acontece o que se viu noutrodia: a Câmara fica sem assunto...

Outra seria a situação se a Câmara se constituísse de representantes dos Médicos, dos Engenheiros, dos Advogados, dos Professôres, dos Militares, dos Comerciantes e dos Comercíarios, dos Industriais e dos Industriários, dos Banqueiros e dos Bancários, dos Marítimos, dos Contribuintes do impôsto predial, dos Locadores e dos Locatários... Enumero, desordenadamente, êsses grupos — que nem todos chegam a constituir classes — sem pretender fixar, de pronto, o esquema definitivo. Está claro que ninguém participaria de mais de um grupo — e parece-me essencial que as eleições fôsem por curto prazo, vedada a reeleição.

O anteprojeto da Comissão do Itamarati, conquanto não admitisse a representação profissional na Legislatura Federal, permitia (art. 88) que os Conselhos Municipais fôsem “constituídos mediante representação de classe”. Era uma fórmula acertada e que mereceria ser mantida: caberia aos Estados adotá-la quando entendessem conveniente. (72-A).

(72-A) A REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL NAS CÂMARAS MUNICIPAIS — Foi um dos maiores publicistas franceses, decano honorário da Faculdade de Direito de Paris — LARNAUDE — e não algum jovem agitador irrefletido, quem emitiu estas proposições:

“Je dis qu’il n’y a pas en réalité de véritable régime représentatif dans les organisations politiques qui font derivier tout pouvoir, toute fonction, tout droit, exercés au nom de l’Etat, de la seule election”.

“Pour qu’il y ait véritable représentation, il faut que les groupements formés par la réunion des intellectuels (force pensante) par exemple, par la réunion des agriculteurs dans les syndicats, fédérations ou confederations de syndicats (force économique), par la reunion des adeptes d’une même religion (force religieuse), aient eux mêmes une représentation distincte, propre, dans la ou

Não vejo possibilidade imediata de realizar-se a sugestão — maximé nesta própria capital, onde seria mais interessante de resultados mais significativos. Porque a Constituição atual não o permite. Do mesmo passo se haveria de admitir, nas eleições municipais, o concurso de estrangeiros; — ao menos quando casados com brasi-

les assemblées politiques investies du pouvoir de légivèrer" (*Union Interparlementaire — L'évolution actuelle du régime représentatif*, pág. 47).

Também OLIVEIRA MARTINS se teria inclinado para essa mesma norma — projetando uma estrutura grandiosa:

"Três elementos essenciais constituem uma sociedade e todos eles têm de achar-se no seio da sua representação: 1.º — as instituições, que representam o elemento conservador; 2.º — as classes sociais que representam o elemento progressista; 3.º — as condições morais e materiais, isto é, as idéias dominantes, as necessidades geográficas e físicas, e a utilidade política — são estes os elementos de ponderação" (*As eleições*, pág. 59).

A mesma conclusão, chegaram outros por caminhos diferentes.

Assim, OLIVEIRA VIANA, referindo-se à Carta Constitucional de 1937, afirmava que, estando no pensamento dela a extinção dos partidos políticos,

"lógico seria se procurasse desintegrar estes partidos nas suas fontes germinais, estabelecendo expressamente que as Câmaras municipais, tornadas em centros primários de expressão da opinião popular, passassem a ser constituídas pelo critério da representação profissional — e não partidária" (*O idealismo da Constituição*, 2ª. ed., pág. 178, nota 22).

Transcrevendo essas palavras, o Sr. IVO DE AQUINO (*O Município*, págs. 175-181) considerou que exprimiam uma opinião "puramente doutrinária", coerente com a orientação de OLIVEIRA VIANA, favorável à representação profissional em toda a organização estatal, e acrescentava que a Carta de 1937, não sendo favorável aos partidos políticos, não os proibia, nem adotara para a composição das Câmaras o critério apontado.

Com fundamentos diversos, esses e tantos outros projetos, de largas proporções, visaram a supressão dos partidos políticos ou a substituição dos poderes políticos por um poder exclusivamente econômico.

Em torno da representação profissional muito se tem escrito e debatido. Empenharam-se na controvérsia figuras culminantes do Direito Público contemporâneo, como DUGUIT e ESMELIN. E', sobretudo, o Parlamento econômico, ou o "Conselho econômico nacional", que se tem em vista. Pretendeu-se que seria realizado mediante a sindicalização. A questão tornou-se complexa e difícil. As experiências do fascismo criaram-lhe suspeições e hostilidades.

Não tenho nenhuma dessas preocupações — nem sequer as aprecio agora. Somente a consideração da índole e dos objetivos das municipalidades e da necessidade de isentá-las da influência da politicalha, e mesmo dos partidos políticos, consagrando-as, por inteiro, à solução dos problemas locais — levou-me a desejar que, ao menos como experiência, se estabeleça a formação das Câmaras de Vereadores pelo critério exclusivo da representação profissional.

No círculo estreito das municipalidades, a representação profissional pode ser adotada — ao menos, pode ser ensaiada — sem graves riscos e, provável-

leira, ou tendo filhos brasileiros, ou permanência no Brasil por mais de 5 ou 10 anos contínuos, ou com interesses vultosos na localidade.

Se se facultasse aos Estados moldar diferentemente a organização dos seus municípios ou, pelo menos, se se mantivesse o dispositivo acima referido do projeto do Itamarati, algum Estado poderia en-

mente, com inteira vantagem. E' uma solução decorrente da própria índole dos municípios e das matérias de competência das Câmaras municipais.

Creio que coube a AFRÂNIO DE MELO FRANCO, entre nós, a iniciativa de a recomendar para a composição do Conselho Municipal do Distrito Federal. No magistral parecer sobre a organização do Distrito Federal, em 1916, se refere à sua proposição anterior nesse sentido (*Anais da Câmara*, 1916, vol. 14, págs. 176-199). ARNOLFO AZEVEDO impugnara-a (*idem*, págs. 203-265) e dizia que se queria estabelecer no Distrito Federal o sistema proposto por ALBERTO TÓRRES (*Organização Nacional*, pág. 278) para o Senado.

No seio da Comissão governamental do Itamarati, em 1932, AFRÂNIO DE MELO FRANCO manifestou preferência pelo modelo do Distrito de Columbia, mas propôs um regime mais liberal para o nosso Distrito Federal. Como já disse, o projeto da referida Comissão permitia a formação dos Conselhos Municipais pela representação de classes. Quanto ao Distrito Federal, o Conselho Municipal, seria formado pelos maiores contribuintes dos impostos de indústrias e profissões e predial, até o número de 6; pelos eleitos, até o número de 12, "pelos sindicatos e associações de classe, pelas corporações representativas dos interesses sociais em todos os seus aspectos de ordem administrativa, moral, cultural e econômica"; finalmente, pelos eleitos, até o número de 12, mediante sistema proporcional, por sufrágio igual, direto e secreto.

O mesmo alvitre ressurgiu, com maior amplitude, ainda que alterado, nas aspirações de jovens militares co-autores da revolução de 1930. O Clube 3 de Outubro, por eles formado, recomendou que a organização dos municípios compreenderia uma "Câmara representativa política" e uma "Câmara representativa profissional e cultural" — aquela composta de 6 ou 9 membros, eleitos pelos representantes dos distritos; esta formada por eleição pelos representantes de todas as associações profissionais, ou instituições beneficentes ou culturais, que preenchessem os requisitos determinados pela lei. A administração caberia a um Prefeito eleito pelos membros da Câmara Representativa Política e pelos representantes da Câmara Profissional; e mais um "Vice-Prefeito político", eleito pela primeira dessas Câmaras, e um "Vice-Prefeito profissional", eleito pela outra Câmara. Haveria, ainda, um "Conselho Técnico Municipal", formado por "peritos" em vários assuntos, eleitos pela Câmara profissional, e um "perito em organização política, assuntos burocráticos, redação de leis", etc., eleito pela Câmara Política...

Como se vê, o projeto não primava pela simplicidade. Parece que intensificaria a influência da política nos negócios municipais; provocaria conflitos de atribuições, prejudiciais à boa administração; generalizaria a eleição indireta, que distancia do povo os eleitos, o que será tanto mais inconveniente em se tratando dos poderes municipais.

O relator da matéria na Assembléia, Sr. CUNHA MELO, não aceitou a sugestão — e, esclarecidamente, se pronunciou nestes termos:

Favorável à representação de classes nos Conselhos Municipais, órgãos legislativos dos municípios, todavia considero mais pertinente qualquer dispositivo sobre a matéria nas Constituições dos Estados e não na Federal".

Surgiram, porém, impugnações diretas. A do Sr. DANIEL DE CARVALHO foi categórica:

saiar essas novidades. Essa é uma das vantagens do regime federativo — vantagem de que nos não estamos valendo no vasto campo de experiência dos municípios, devido às normas estritas em que a Constituição federal organizou.

“Perigosíssima a novidade que o art. 88 pretende inaugurar em nossos municípios... E’ uma experiência que convém ser tentada em outros países, e não no Brasil, onde as eleições municipais são, em regra, bem feitas e a representação legítima das classes existentes se realiza praticamente, sem a complicação de sistemas exóticos sem consonância com o nosso meio”.

A bancada baiana também se insurgiu contra o preceito “que quebra, sem dúvida, a beleza e harmonia do sistema”.

Como se vê, não eram objeções decisivas. E se o próprio Sr. DANIEL DE CARVALHO admitia a “experiência” “em outros países” — devia reconhecer que não haveria razão para excluí-la no Brasil e o anteprojeto apenas a facilitava, permitindo que se estabelecesse a formação das Câmaras municipais mediante representação de classes, sem a impor desde logo em todos os municípios. Como quer que fôsse, a Constituição de 34 admitiu a representação de profissões somente na Câmara dos Deputados (art. 23) e erigiu em princípio, que os Estados deveriam observar essa mesma representação (art. 7.º, I, *h*).

Tive, então, ensejo de propor o dispositivo seguinte:

“As Câmaras municipais poderão ser, no todo ou em parte, constituídas mediante representação profissional. Delas farão parte, sempre, os dois maiores contribuintes de impostos municipais, de nacionalidade brasileira, que não tenham impedimento e aceitem os cargos” (*Pela nova Constituição*, pág. 543).

A Carta de 37 excluiu a representação profissional, mesmo no Legislativo federal, criando o Conselho da Economia Nacional (art. 57), com a representação dos vários ramos da produção, por designação de associações profissionais ou sindicatos. Por fim, a Constituição de 46 silenciou, por completo, sobre a representação de profissões, de classes, ou de interesses. Sob esse aspecto, voltou à atitude da Constituição de 91. Talvez pelo receio de parecer fascista — o que estaria fora da moda — se bem que, como vimos, a idéia fascista de representação profissional seja muito mais recente, e muito diversa, do simples alvitre da formação das Câmaras municipais, por esse critério.

De resto, reconheço que, já agora, modificaria minha própria proposição, para que, pela representação profissional, se constituíssem, não apenas parcialmente, mas integralmente, as Câmaras municipais. Não manteria contudo, a emenda, que apresentei à Assembléa, para que as Câmaras municipais egresses os seus membros federais — isto é, os membros do que então se chamava “Câmara dos Estados” (vide *Pela Nova Constituição*, págs. 496-497, 520-521). Era meu intuito fortalecer, prestigiar as Câmaras municipais. Desiludi-me da eficiência do alvitre proposto, ante o espetáculo atual da invasão da política na administração municipal. Ele o agravaria ainda mais. Manteria, sim, a proibição da reeleição dos representantes profissionais, que então propus.

Infelizmente, o texto constitucional vigente veda a interessantíssima “experiência”, que deveríamos fazer — ao menos nalgumas cidades, especialmente nesta cidade do Rio de Janeiro, tão desastrosamente administrada.

Necessário é, também, atender ao fortalecimento do contrôlo dos atos municipais. Contrôlo pelo Estado — notadamente mediante a fiscalização financeira, de que já falei. Contrôlo pelo povo — mediante eleições freqüentes, limitada a dois anos a extensão dos mandatos dos vereadores; mediante o *referendum* e o *recall*, pelo voto direto em certos casos, sobre certas questões. Contrôlo pelo Judiciário — excluída a restrição, que ainda se lhe opõe, quanto à apreciação da conveniência do ato impugnado.

Nas Constituições estaduais vigentes só se encontra a deliberação pelo voto popular direto, ou em mera consulta, quanto ao desmembramento, ou criação, de municípios, a exemplo do que dispõe a Constituição federal sobre os Estados (73).

Outra forma por que se fortalecerá o contrôlo popular será o encurtamento dos períodos dos mandatos dos Prefeitos e Vereadores que são agora geralmente fixados, em ambos os casos, em quatro anos. Algumas Constituições — de Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte e Santa Catarina — dominadas certamente, pelo descabido propósito de observar, nos municípios, os mesmos prazos adotados para os poderes federais — elevam a cinco anos o período do Prefeito, observando, quatro aos Vereadores, a regra geral já assinalada. A Constituição do Ceará preceitua, até, que os mandatos de Prefeito e Vereadores coincidirão com os de Governador e Deputados à assembléa legislativa. As de Bahia e Sergipe são omissas quanto ao período do mandato dos Vereadores.

Quanto ao contrôlo, o judicial tem, há muito, minhas preferências (74) — e parece-me necessário ampliá-lo. E’ de notar que nos Estados Unidos se considera que, ao menos em certos casos, um dos requisitos das porturas (*by-laws*, ou *ordinances*) é a sua razoabilidade — e, se a não têm, o Judiciário as anula:

“Municipal by-laws must also be reasonable. Whenever they appear not to be so, the court must, as a matter of law, declare them void” (75).

Na série numerosa de julgados, em que se apóia essa proposição, avultam casos em que o impôsto municipal, autorizado pela legislatu-

(73) Constituição do Rio Grande do Sul, art. 139, IV, do Paraná, art. 132.

(74) *Problemas Municipais*, págs. 116-7, 171-4, etc.

(75) COOLEY, *Constitutional Limitations*, cap. VIII, 3, págs. 240-7.

ra, se tornou proibitivo, ou situações idênticas foram reguladas de modos diferentes, proibindo-se uma e permitindo-se outra.

O mesmo ensinamento encontra-se noutros notáveis expositores do Direito americano. DILLON refere a exigência de razoabilidade, também na Inglaterra — e acrescenta:

“In this country the courts have often affirmed the general incidental power of municipal corporations to make ordinances, but have always declared the sound and wise doctrine that ordinances passed in virtue of the implied power must be reasonable, consonant with the general power and purposes of the corporation, and not inconsistent with the laws or police of the state” (76).

Por igual, BLACK (77), em relação aos Estados Unidos.

Por outro lado, nos Estados Unidos, ainda se exige que toda tributação tenha “public purpose” — um objetivo de interesse público.

DILLON sintetiza a doutrina nestas palavras:

“After the numerous judgements of courts of the highest authority to that effect, it may be regarded as a settled doctrine of American law that *no tax can be authorized by the legislature* for any purpose which is essentially *private*, or, to state the proposition on other words, for any but a *public purpose*” (78).

Ao Judiciário cabe a apreciação dêsse requisito impreterível, anulando a tributação que tenha intuito meramente privado.

Entre nós, tolhe, ainda, a atuação dos tribunais a velha norma, consignada, nos primeiros dias da República, em uma lei processual (79), ao instituir e regular a ação sumária especial para anular atos ou decisões de autoridades administrativas da União, lesivos de direitos individuais:

“A autoridade judiciária fundar-se-á em razões jurídicas, abstendo-se de apreciar o merecimento de atos ad-

(76) *Municipal Corporations*, vol. II, § 589, págs. 824-5.

(77) *Handbook of American Constitutional law*, pág. 508.

(78) *Op. cit.*, vol. II, § 884, págs. 1.363-5.

(79) Lei n.º 212, de 20 de novembro de 1894, art. 13, § 9º, a.

ministrativos sob o ponto de vista de sua oportunidade ou conveniência”.

Esta restrição, tantas vezes invocada, não pode subsistir em toda a plenitude, em certos casos, como os atinentes ao exercício discricionário do poder de polícia. Assim também haveria de ser quanto aos atos das autoridades municipais.

E' certo que uma autoridade culminante, o Sr. SEABRA FAGUNDES, restringe, ainda, rigorosamente, a intervenção judiciária à apreciação da legalidade (80). Contudo, o Sr. CASTRO NUNES parece ir mais longe, admitindo o controle da “moralidade”, ainda que não o da “oportunidade” (81).

A Constituição de 34 fez grande e louvável inovação, ao reconhecer a legitimidade de parte, de qualquer cidadão, “para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios” (art. 113, n.º 38). A Constituição de 46 manteve o dispositivo (art. 141, n.º 38), ampliando a ação aos casos de entidades autárquicas e sociedades de economia mista. Apresentado à Câmara dos Deputados, em maio de 1936, o projeto de lei que regulamentaria o dispositivo constitucional, novo projeto, da lavra do Senador Sr. FERREIRA DE SOUSA, veio a ser apresentado em outubro de 47. Até agora, porém, ainda não sobreveio a lei necessária (82).

Nos projetos aludidos, não se faz menção especial dos casos atinentes ao patrimônio municipal, que permitiriam ampliar o alcance da ação. Esta se restringe a casos de ilegalidade — se bem que o projeto do Sr. FERREIRA DE SOUSA declare anuláveis os atos de fraude, nos termos do Código Civil. Da simples inconveniência — que deveria ser motivo de anulação do ato, quando bem evidenciada e lesiva — não se cogitou.

A Carta de Petrópolis também não fez referência a essa forma de controle e, no art. XII, talvez a condene, em termos um tanto imprecisos ao declarar que os órgãos existentes “na administração pública do país, criados sob o regime da Carta de 1937, que ainda exercem as mesmas atribuições que lhes foram deferidas no regime

(80) *O Controle dos Atos Administrativos*, págs. 116 e segs.

(81) *Do Poder Judiciário*, pág. 618.

(82) Vide NÉLSON DE SOUSA CARNEIRO, *Das ações populares civis no Direito brasileiro*”.

de extrema centralização político-administrativa etnão vigente” se não “harmonizam com o direito que a Constituição federal dá ao município de deliberar, com autonomia, sôbre aquilo que concerne ao seu peculiar interêsse”. Aliás, a mesma Carta de Petrópolis (art. XVIII, a) consigna, entre as providências “favoráveis ao atendimento das necessidades e exigências” dos municípios, a padronização dos orçamentos federais, estaduais e municipais.

De mim direi que tenho por necessária essa padronização, tanto como o contrôle aludido. Ainda bem que a Constituição federal vigente assegura uma e outro. Pequenos municípios, de rendas minúsculas, não têm recursos para elaborar estudos e projetos de obras vultosas, que precisem realizar. Lembro-me de que NILO PEÇANHA, no Estado do Rio, quando a Constituição permitia a livre nomeação de Prefeitos municipais, escolheu-os, todos, dentre Engenheiros civis. Assim, o município, que se não podia dar ao luxo de pagar um Prefeito e um Engenheiro, tinha, pela acumulação das duas funções, os serviços de um administrador capaz de orientar as suas obras.

Quanto à extensão e à forma do contrôle — deixei dito o que me parece essencial.

\* \* \*

Creio, ainda, preciso — ao que a legislação atual não atende convenientemente — estimular a formação de novos municípios, mediante o desenvolvimento normal dos distritos. A vida local não se reduz às cidades, às sedes dos municípios. Vimos que, agora, pelo interêsse de participar mais largamente do impôsto federal de renda, e anteriormente por outros motivos, alguns Estados, como algumas antigas províncias, multiplicaram os seus municípios.

No entanto, ao que se haveria de atender era ao desenvolvimento natural dos distritos. As cidades são sedes dos municípios; as vilas, sedes dos distritos. Como vimos, a Constituição do Império determinava a instalação de Câmaras nas cidades e nas vilas — e a Lei de 28 determinou que aquelas teriam 9 membros e estas sete. Em 1881, o número de Vereadores das Câmaras de algumas cidades foi elevado — tendo a da Côrte 21 membros, as de Bahia e de Recife 17 — mantido, porém, o número dos das vilas.

Agora, geralmente, as vilas são sede do distrito respectivo; assim dispõem, em têrmos expressos, várias Constituições estaduais.

A Constituição federal de 46, como as precedentes Constituições republicanas, não se refere aos distritos; teve, porém, o merecimento de procurar favorecer, de algum modo, as zonas rurais. Apesar de certa deficiência de expressão, deve considerar-se que, com êsse intuito, mandou os municípios aplicarem metade da cota de 10%, que lhes caberá na arrecadação do impôsto federal de renda, “em benefícios de ordem rural” (art. 15, § 4.º). Pena é que, apesar disso, haja conferido aos municípios sômente o impôsto territorial urbano (art. 29, I) — reservando aos Estados, talvez incoerentemente, o rural (art. 19, I).

Vimos como dispõem algumas Constituições estaduais sôbre aplicação da renda dos municípios nos distritos.

Na realidade das coisas, porém, o município fica, por vêzes, interessado no atraso, na atrofia do distrito. Foi o que se terá dado, por exemplo, no Estado de Minas Gerais, com Baependi em relação a Caxambu, com Silvestre Ferraz em relação a São Lourenço.

Pelo censo de 1940, havia no Brasil 4.482 distritos, dos quais 471 tinham menos de 100 habitantes; 69 não tinham um só habitante (83).

Em 1950, contaram-se 5.409 distritos, sendo as vilas apenas 3.482 — não subsistindo, pois, a sinonímia mantida, ainda agora, na Constituição do Rio de Janeiro (art. 83, § 1.º).

Chegou-se a pretender a exclusão do município, preferindo-se o distrito. Assim, em 91, uma lei mineira, de acôrdo com a Constituição estatual, considerou como base da organização administrativa o distrito, e não o município — o que veio a reconhecer-se inconstitucional (84).

Também, mais de uma vez, se terá pensado em tornar a capital do Estado “distrito estadual”, administrado por autoridade também estadual — artifício êsse que EPITÁCIO PESSOA, a quem por igual ocorrera, condenou (85).

Em todo o caso, os Estados, organizando-se em municípios, terão como base dêstes, núcleo gerador dêste, o distrito. A multiplicação dos municípios há de fazer-se, não apenas por dispositivos le-

(83) GIORGIO MORTARA, in *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março de 1950, pág. 22.

(84) ORLANDO M. CARVALHO, in *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março de 1930, pág. 74.

(85) *Problemas Municipais*, págs. 106-7.

gais arbitrários, mas, precipuamente, pelo desenvolvimento, pela expansão, dos distritos. Nesse sentido, considero acertada a Constituição do Rio de Janeiro, dispondo imperativamente (art. 84, § 3.º) que será elevado à categoria de município o distrito que “atingir renda municipal” superior a Cr\$ 2.000.000,00 e população de mais de 20 mil habitantes.

\* \* \*

Falei da intensificação dos estudos municipais. Devo acentuar que eles são ainda, em grande parte, inteiramente teóricos. Urge dar-lhes outra feição.

O eminente Professor PAULA E SOUSA, de saudosa memória, soube promover, no Instituto de Higiene de São Paulo, vasta, interessantíssima e benemérita campanha de estudo, pelos alunos do mesmo Instituto, das condições de vários municípios e cidades. Não só daquele Estado, como de outros.

O plano, a que obedeciam êsses estudos, abrangia as estatísticas da população, da mortalidade geral, da mortalidade específica para deonças infectuosas, da mortalidade infantil, da morbidade e da prevalência de certas infecções — apreciando as providências adotadas, estendendo o exame ao período anterior, de dez anos pelo menos, comparando os coeficientes apurados com os de outras cidades e do Estado respectivo; o exame do abastecimento de água, do leite e de vários gêneros alimentícios; do serviço de esgotos e do lixo: de estábulos, chiqueiros e galinheiros; das edificações e dos arruamentos; das escolas, das indústrias, das condições do colono ou do operário rural; da educação sanitária; da assistência; da prostituição, do desmprêgo, dos vícios, do pauperismo e da mendicância. Requeria-se a indicação das medidas a adotar pelas autoridades municipais, levando em conta os recursos locais, assim como as que competiam às demais autoridades públicas.

Os resultados dessas investigações formaram uma série de volumes, cheios de informações e indicações preciosíssimas. Dizia-me o saudoso Diretor do Instituto de Higiene que vários prefeitos municipais já se haviam socorrido daqueles relatórios, para orientar suas atividades e, durante a guerra européia, até mesmo autoridades militares se valeram de tais documentos para conhecer as condições de certas localidades.

No esquema, acima reproduzido, parece que se deveria acrescentar o exame da situação financeira, da aplicação dos dinheiros públicos, especialmente quanto ao funcionalismo.

Com maior amplitude, portanto, empreendimentos dessa espécie deveriam ser realizados, em larga escala, sistematicamente, por iniciativa de cada Estado, ou dos próprios municípios, isolada ou conjuntamente. Nada se tem feito nesse sentido. Para o conhecimento exato das condições reais dos municípios; para realização de um vasto movimento de ressurgimento da vida social — haveria de começar-se por exames de tal espécie, detalhados, esclarecidos, exatos.

\* \* \*

Certas imposições da organização democrática dos municípios têm sido contrariadas, ou ignoradas, ou impedidas, pelo regime que adotamos.

Analisando a legislação vigente de vários países sôbre o regime municipal, LUÍS JORDANA DE POZAS (86) assentou as seguintes tendências coincidentes: ampliação da base territorial dos entes locais; abandono doutrinário do dogma do município como entidade natural, sem se chegar a considerá-lo criação caprichosa de Estado; variedade orgânica, com abandono da uniformidade; nacionalização de serviços e atividades, que eram de caráter local ou particular — sem se confundir com a centralização; robustecimento do *self-government* no duplo aspecto de governo pelos próprios interessados e de administração autárquica; atuação simultânea e coordenação da administração geral, da intermédia e da municipal.

Para mim, deve ser a autonomia municipal a base da organização nacional; quero-a, todavia, limitada às matérias de interesse exclusivo — ou antes, preponderante, do próprio município; não a tenho por incompatível com a regra da nomeação dos Prefeitos, pelo menos de certas cidades. Dir-se-á que aniquilo a autonomia municipal. Creio, porém, que procuro, apenas, fixar-lhe a conceituação exata, razoável, compatível com os verdadeiros interesses nacionais e com o nosso regime constitucional. Excluo-lhe exagerações, que obliterariam o sentimento da unidade nacional, o sentimento da brasilidade que se deve conciliar com todos os impulsos regionalistas, e

(86) *Revista de Estudos Políticos*, Madrid, 1946, págs. 64-5.

sobrepujá-los. Receio a preponderância, não só da politicaíha de campanário, mas de um estreito espírito localista.

Reconhecem partidários ilustres da plena autonomia municipal, como o Sr. ODILON DE ANDRADE (87), que em nenhum país a autonomia municipal é tão ampla como entre nós. Esta observação deveria moderar os que ainda a querem mais ampliada.

Um episódio judiciário esquecido mostrou como se tem chegado, mesmo em constituições estaduais, a exagerar a intromissão das municipalidades — não só na eleição, mas até no exercício dos poderes da União, ou do Estado.

Na vigência da Constituição federal de 46, o governador de Goiás representou ao Supremo Tribunal Federal contra a constitucionalidade das alíneas X e XI do art. 102 da Constituição estadual, que atribuíam competência à Câmara Municipal para indicar, em lista triplíce, os candidatos a delegado de polícia da localidade, dentre os quais faria o Governador a nomeação, assim como para solicitar ao Governador a demissão do delegado de polícia da localidade (88).

Alegou o Governador, em sua representação, que êsses dispositivos exageravam a autonomia municipal, emprestando-lhe conceito monstruoso, em detrimento do Poder Executivo.

O Procurador-Geral da República, então o provector Sr. LUÍS GALLOTTI, opinou que só caberia o exame da alegação de violação da autonomia municipal, cuja observância é consagrada no art. 7.º n.º VII da Constituição Federal — mas, não o da alegação de haver sido exagerada a mesma autonomia, pois tal hipótese não foi considerada em nenhum dos incisos do citado dispositivo constitucional.

O relator do caso (Representação n.º 106), o douto magistrado, Sr. ABNER DE VASCONCELOS, opinou, todavia, pela inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, reconhecendo que, assim, interferia o município em ato de competência exclusiva do governador, exercendo-se, pois, o contróle desse ato “por uma entidade político-administrativa de ordem inferior”. No mesmo sentido se manifestaram os Ministros Srs. ARMANDO PRADO, LAUDO DE CAMARGO, ANIBAL FREIRE; ainda HAHNEMANN GUIMARÃES — acentuando decorrer a inconstitucionalidade, não da hipertrofia da autonomia municipal, que, a

(87) In *Revista de Direito Administrativo*, vol. 19, janeiro-março de 1950, pág. 25.

(88) Vide *Jurisprudência*, in *Diário de Justiça*, de 27 de setembro de 1951, ns. 2.939 e segs.

seu ver, não a determinaria, mas da restrição dos poderes do Governador para exercício de função essencial; e EDGARD COSTA — com fundamento na violação no princípio da independência e harmonia dos poderes.

Divergiram os Srs. Ministros RIBEIRO DA COSTA, BARROS BARRETO, LAFAYETTE DE ANDRADA, que não tomaram conhecimento da representação quanto a êsse ponto, por entenderem que a matéria não se vincula a qualquer dos princípios constantes do art. 7.º da Constituição e, portanto, não podia ser apreciada em tese pelo Supremo Tribunal, ressalvada a possibilidade de decisão em algum caso concreto.

De tal arte, foram declarados inconstitucionais — bem justificadamente — os dispositivos aludidos, repelida a intromissão da Câmara Municipal em ato de competência exclusiva do Governador, recusada a admissibilidade da ampliação desmedida da autonomia do município, ao menos quando acarrete colisão com outro princípio constitucional — o da independência e harmonia dos Poderes.

Nos termos do art. 28 da Constituição federal vigente, a autonomia é, como vimos, assegurada pela eleição do Prefeito e dos Vereadores e “pela administração própria no que concerne ao peculiar interesse do município”. Não se trata de uma coisa, nem de outra, quando se dispõe sobre a interferência da Câmara na nomeação e demissão de autoridades estaduais. Mas, se se pode admitir a interferência da Câmara em assunto, como êsse, que não é da sua competência privativa, tal interferência se torna intolerável desde que envolva restrição ao livre exercício dos Poderes do governador, ou de outro órgão do govêrno estadual. Bem decidiu, portanto, o Supremo Tribunal.

Também decidiu acertadamente o mesmo egrégio Tribunal, quando declarou inconstitucional o dispositivo da Constituição do Piauí que sujeitava à aprovação da Câmara as nomeações e promoções dos funcionários municipais (89).

No entanto, matérias há, de irrecusável competência municipal, em que não é ela respeitada. Posso argüir, em meu favor, quando me arrisco a incorrer na censura de tantos e tão esclarecidos adeptos da desmarcada autonomia municipal — ter sido o iniciador, o autor de uma lei já esquecida — a Lei n.º 125, de 3 de dezembro de 1935 —

(89) *Revista Forense*, vol. 125, págs. 400-431.

que mandou, simplesmente, como se tornara e continua a ser imprescindível — que na construção de edifícios públicos se observem as leis estaduais e as posturas e deliberações municipais, sôbre as matérias de competência dos poderes locais, em vigor na localidade respectiva, respeitando a aprovação dos projetos, o alinhamento e nivelamento dados pela municipalidade. E o pior é que essa lei terá ficado letra morta...

\* \* \*

Como tantos outros problemas de nossa organização nacional, o da organização dos municípios tem sofrido alternativas desencontradas e exageradas, decorrentes de episódios da vida política. Em nossos dias, a nossos olhos, durante certo período, se foi desvanecendo o zêlo da autonomia local. Em 1931, a promulgação do “Código dos Interventores” foi dificultada, retardada, e houve profundas modificações do Decreto publicado inicialmente, em consequência de objeções formuladas por alguns Interventores, ciosos da autonomia de seus governos. No segundo período ditatorial, ao contrário, não houve dificuldade para ampliar e fortalecer desmedidamente as intervenções do govêrno federal na esfera de ação dos governantes dos Estados. A investidura federal obliterava nêles o sentimento das prerrogativas da autonomia local, que deveriam zelar.

Dai resultou a reação municipalista de 46, mais forte que a de 34. Chegamos a exageros, em sentido oposto. Um dêles, é sintomático, cheio de consequências alarmantes, é êsse movimento pela autonomia irrestrita do Distrito Federal, pela restrição dos casos de nomeação de Prefeitos. O que assim se restringe, e condena, é o contrôle dos Estados federados sôbre os municípios — imprescindível no regime federativo.

E’ irrecusável e, por si só, decisiva a ponderação do Sr. FRANCISCO CAMPOS, aplicável a todos os municípios, com maioria de razão aos das capitais e sobretudo ao Distrito Federal:

“As prefeituras não são mais do que uma modalidade, e a mais eficaz e inteligente, do contrôle da administração central sôbre a administração local. Ora, porque admitir-se êsse contrôle, largamente exercido pelo govêrno estadual sôbre o govêrno municipal, quando se exerce direta e imediatamente pelas autoridades do centro e, por-

tanto, com os inconvenientes de todo contrôle à distância, e não admiti-lo quando exercido por uma autoridade local, embora de nomeação do govêrno central, mas em contato direto com o govêrno do município, consorciado à sua direção, e, portanto, apercebido de todos os elementos indispensáveis a um contrôle eficaz e inteligente, capaz de se exercer sem atritos e vexames?”

Nem se pode pensar que a simples autonomia ilimitada dos municípios constitua remédio eficiente para os graves males de que sofre todo o organismo nacional. Tinha alguma razão TOBIAS BARRETO quando escrevia — ainda que com a sua costumada exageração:

‘E’ uma bela palavra esta palavra — *autonomia* — maximé quando se trata da chamada *autonomia municipal*. Mas também é fôrça reconhecê-lo: a palavra está desviada do seu conceito primitivo e semelhante desvio tem sido e continua a ser de más consequências práticas. Nas condições de existência e de desenvolvimento, em que se acha o Estado moderno, a autonomia comunal, ao menos como ela foi antigamente concebida e realizada, é hoje impraticável; e quando mesmo seja possível, aqui ou alí, sar levada a efeito, é uma coisa estéril, uma conquista insignificante, em face de outros problemas, graves e fecundos, para cuja solução ela não contribui de modo algum”.

“A liberdade política é um produto de fatôres diversos, nunca porém uma soma de centenas de centenas e centenas de municípios autônomos. No estado atual da civilização, em presença dos grandes corpos nacionais, que têm existência própria, o município tem apenas uma individualidade anatômica; só pode viver com o todo e para o todo de que faz parte. E’ uma falta de critério, para não dizer uma falta de senso, que não raro toma as proporções de um disparate inqualificável, andar a todo propósito, como é costume entre os politicastros do dia, invocando a autonomia comunal contra os males que se fazem sentir nos governos centralizados. Não é mais lícito deixar-se arrastar por semelhante ilusão. A felicidade de um povo está

muito acima do galho donde pende o fruto idílico da vida municipal, autônoma e independente”. (90).

Atualmente, parece, pois, mais necessário regular e controlar o exercício da autonomia municipal, assegurá-lo e fortalecê-lo nos casos em que deve caber, que lhe ampliar a aplicação a outros casos ainda não atingidos.

A fórmula da Constituição de 91 — ainda uma vez o digo — parece-me perfeita. É bem expressivo o fato de ter ALBERTO TORRES, em seu projeto de Constituição, tão minucioso e centralizador, se contentado, em relação aos municípios, com reproduzir aquela mesma fórmula.

Não menos expressivo é o que, há pouco, ocorreu no ato inaugural do Segundo Congresso dos Municípios brasileiros em S. Vicente. Nessa oportunidade, o Presidente da República, Sr. GETÚLIO VARGAS formulou impressionante afirmação — revelando que, dos 1.900 municípios existentes, mais de 1.500 não gozam dos serviços essenciais, notadamente dos sanitários. Ao mesmo tempo, anunciou S. Excia. — o que constitui uma decisão muito esclarecida de estadista e não menos significativa — que o governo federal proporcionar aos municípios os recursos financeiros e assistência técnica para realização dos serviços de que carecem.

Nessas duas declarações, está a revelação definitiva da falência da autonomia municipal como a temos praticado. Ela não proporcionou às populações das imensas regiões centrais do Brasil os mais elementares benefícios de conforto e de higiene, que devem constituir preocupação primordial das administrações locais. Nada é, mais que isso, irrecusavelmente, matéria de competência municipal; no entanto, a ação das municipalidades tem sido omissa, ou deficiente. Por outro lado, para estimulá-la, para promovê-la, para ampará-la e orientá-la, é o próprio governo federal — e não os governos dos Estados — que se move.

Bastariam essas duas declarações do Chefe da Nação, para que o Segundo Congresso dos Municípios marcasse um episódio memorável e tivesse acrescida sua notória benemerência. Elas deveriam repercutir largamente no seio da egrégia assembléia. Todo o seu alcance deveria ser, desde logo, assinalado. E não se deve perder o ensinamento que proporcionam.

(90) *Estudos de Direito*, vol. II, págs. 137-8.

Este há de inspirar a conceituação da autonomia municipal. Em vez de um princípio abstrato, bem caracterizado, aplicável cegamente, inflexivelmente — a autonomia é uma fórmula prática de organização do governo, inspirada por considerações de conveniência, fortalecida pela continuidade da tradição histórica.

RAFAEL BIELSA, com sua autoridade insuperável, chega a considerar que

“el no darse sus normas de *organización* excluye la idea de autonomía...” (91).

Entre nós, essa douta opinião não tem prevalecido — e seria calamitosa a sua aplicação integral.

Em suma sob a inspiração de nossas necessidades, de nossas deficiências, de nossas tradições — considero que a cada Estado federado deve caber fixar, na própria Constituição, dentro dos princípios expostos, as regras fundamentais da organização de seus municípios, inclusive quanto à limitação de certas despesas; não permitindo a inobservância das características secundárias fixadas na lei orgânica; facilitando-lhes assistência técnica; estabelecendo a fiscalização financeira (especialmente quanto à aplicação das cotas dos impostos federais, segundo planos preestabelecidos); favorecendo o desenvolvimento dos distritos; constituindo as câmaras pelo critério da representação profissional, mediante eleições a curto prazo; assegurando o controle popular e judicial dos atos legislativos e executivos; reservando aos governadores a nomeação dos Prefeitos, ao menos nas grandes cidades.

Assim se destruirá — ainda que haja quem o lamente — a simetria da composição legislativa, formada ideologicamente: a União constituída por Estados constituídos por municípios; os municípios em relação aos Estados, na mesma condição dos Estados perante a União.

Contudo, assim — somente assim — havemos de vitalizar o município, criar ou fortalecer, o sentimento municipal, sanear a vida local e, através dela toda a vida nacional, realizando a democracia.

(91) *Princípios de regime municipal*, pág. 101.