

APRESENTAÇÃO

Durante o curso de administração pública que completou na Universidade da Califórnia do Sul, sob os auspícios do Instituto de Negócios Interamericanos, do govêrno do Estado do Paraná e da Fundação Getúlio Vargas, o autor da presente monografia, DR. LORDELLO DE MELLO, realizou várias pesquisas e elaborou vários trabalhos sobre administração municipal.

Um desses trabalhos, devidamente adaptado, já foi incluído na série dos Cadernos de Administração Pública e publicado sob o título Curso de Administração Municipal: Programa e Justificação (Caderno n.º 18).

*Na presente monografia, igualmente escrita como parte dos estudos e pesquisas a que procedeu para elaborar a sua tese de doutorado, — examina o autor o problema da administração municipal sob dois aspectos novos: em primeiro lugar, submete o assunto a um tratamento mais amplo, ao contrário do que fez no trabalho já publicado. Em segundo lugar, em vez de analisar a matéria apenas em teoria, volta-se atencamente para os **problemas** do Brasil. Daí o título do trabalho: Panorama da Administração Municipal Brasileira.*

Procurando situar o município no quadro geral político e administrativo, configurando-lhe a estrutura financeira, bem como os padrões de organização, e analisando as relações municipais com as outras esferas governamentais nacionais, — o autor traz outra substancial contribuição aos estudos brasileiros de administração local, tão importantes e necessários, nesta fase de desenvolvimento político nacional, em que uma das preocupações gerais é vitalizar

os núcleos orgânicos de base. Mas é no capítulo em que conceitua a autonomia municipal que particularmente excele o presente Caderno, pois analisa incisivamente o problema e reúne as principais conclusões a que os teóricos têm chegado.

Cumprе ressaltar que o presente trabalho é parte integrante de outro de maior fôlego — A Moderna Administração Municipal, que a Escola Brasileira de Administração Pública lançará dentro de poucos meses na série dos livros e compêndios que ora tem em preparação.

De certo modo, o Caderno Panorama da Administração Municipal Brasileira é uma amostra da obra completa A Moderna Administração Municipal, em que o Dr. LORDELLO DE MELLO transformou, atendendo à solicitação expressa da E.B.A.P., a sua tese de doutorado na Universidade da Califórnia do Sul. Apesar de ser parte de um todo, o presente ensaio concretiza os objetivos da Escola ao publicá-lo, pois, pelo menos, giza os contornos gerais dos problemas tratados, indicando a intenção de uma análise posterior, mais abrangente e profunda, que esperamos o próprio autor realize, sem falar no estímulo que esta contribuição poderá exercer nos outros estudiosos da administração municipal em nosso país.

Rio, março de 1955.

BENEDICTO SILVA

Br 31 712-6

| BIBLIOTÉCA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS | |
|--|------------------------------------|
| DATA | NÚMERO DE CHAMADA |
| | 35210184 |
| N.º DO VOLUME | 16 81616 |
| 225/55 | SELECIONADO POR Benedicto Silva |

AC. 25908
ID 40652

*Ao PROF. DR. JOSÉ PEREIRA DE
MACEDO, cujas virtudes cívicas têm ins-
pirado duas gerações de paranaenses.*

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I — INTRODUÇÃO | 5 |
| II — DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO GOVÊRNO | |
| LOCAL NO BRASIL | 6 |
| Nos tempos coloniais | 6 |
| O govêrno municipal durante o Império | 9 |
| O govêrno local de 1889 a 1946 | 10 |
| III — O GOVÊRNO MUNICIPAL DESDE 1946 | 14 |
| O Município como unidade de govêrno local | 15 |
| Estrutura política | 17 |
| Conceituação da autonomia municipal | 23 |
| Estrutura financeira | 29 |
| Funções e organização administrativa | 33 |
| Condições políticas, econômicas e sociais | 38 |
| Relações com os govêrnos do Estado e da União | 42 |
| IV — SUMÁRIO | 46 |
| INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS | 48 |

LER E ANOTAR

O leitor avisado lê sempre de lápis ou caneta em punho, sublinhando, destacando, registrando, comentando o que lhe parece digno de atenção ou crítica.

A fim de criar ou estimular nos leitores o hábito inteligente da leitura anotada, os Cadernos de Administração Pública contêm, na parte final, quatro ou mais páginas em branco, especialmente destinadas a recolher as anotações de cada leitor.

Esse hábito capitaliza o esforço do leitor e estimula o processo de fixação, no cabedal de conhecimentos de cada um, das coisas lidas e anotadas.

Se ainda não o cultiva, por que não começar agora, neste Caderno?

PANORAMA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL BRASILEIRA

I — INTRODUÇÃO

O presente estudo é principalmente um trabalho de síntese. A escassa literatura brasileira sobre administração municipal resume-se a meia dúzia de livros de escopo mais ou menos monográfico e a artigos dispersos por duas ou três revistas especializadas.

A natureza fragmentária dessa obra dificultava uma visão de conjunto do panorama da administração municipal brasileira, a qual só se poderia conseguir mediante o exame dos estudos parciais existentes, alguns, aliás, brilhantemente feitos pelas maiores autoridades na matéria, entre nós.

Precisou, um dia, o autor, de sintetizar em algumas páginas a evolução, a estrutura e o funcionamento das instituições mu-

nicipais no Brasil. Dessa necessidade resultou o presente trabalho, cujo único mérito é o de ter articulado numa visão panorâmica — e, por isso mesmo, sem a preocupação das minúcias — aqueles quadros isolados da nossa organização municipal.

As instituições municipais têm recebido tal ímpeto no Brasil, desde que foi votada a Constituição de 1946, que êsse acontecimento bem pode ser considerado um marco na história nacional. Êste trabalho se divide em torno dêsse marco. O passado será tratado na seção intitulada “Desenvolvimento Histórico do Governo Local no Brasil” e a situação posterior a 1946 sob o título “O Governo Municipal desde 1946”.

II — DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO GOVÊRNO LOCAL NO BRASIL

Se bem que os três períodos históricos em torno dos quais esta seção será dividida não revelem diferenças fundamentais entre si quanto a muitos aspectos da evolução da vida municipal brasileira, a divisão será, contudo, adotada em face de sua relação com fatos importantes da história do Brasil. Êsses períodos são: 1) os tempos coloniais; 2) a época imperial, e 3) o período republicano até 1946.

Nos tempos coloniais

As instituições de govêrno local foram trazidas de Portugal para o Brasil nos primeiros anos do século XVI pelos colonizadores portugueses, juntamente

com outras instituições jurídicas e sociais.

O velho conceito do *municipium* romano atravessou a Idade Média, na Península Ibérica, e, depois de ter sofrido modificações importantes, sob os godos e sob o feudalismo, evoluiu, em Portugal, nos chamados *concelhos* (do latim *concilium*), cuja estrutura já estava bem definida nos fins do século XII (1).

Na luta entre o rei e os senhores feudais, os concelhos ou govêrnos locais desempenharam importante papel em favor da autoridade central. Com carta de foral concedida pelo rei, constituíam os concelhos um poderoso meio de defesa do povo contra os abusos do clero e da nobreza. Mas o crescimento do poder real

(1) ORLANDO M. CARVALHO, *Política do Município, Ensaio Histórico* (Rio de Janeiro, Livraria Agir, editôra, 1946), págs. 11-14.

resultou numa tendência de uniformização e centralização dos governos locais, de modo que os outrora poderosos concelhos já estavam completamente sob o controle da coroa, por volta de 1595.

O concelho, que a princípio designava apenas o órgão governamental, passou depois a designar o próprio território do Município. Constituíam os concelhos as seguintes autoridades: 1) o *alcaide*, que representava o poder central e que exercia funções administrativas e judiciais; 2) os *juizes*, também chamados *alvazis*, eleitos dentre os *homens-bons* e investidos da faculdade de deliberar e julgar, juntamente com o alcaide; 3) os *almotacés*, cujas funções eram de natureza puramente administrativa, como a aferição de pesos e medidas, a manutenção das ruas e edifícios públicos, policiamento das ruas e estradas, etc.; 4) funcionários subalternos, como o escrivão do concelho, o porteiro, o pregoeiro e o vozeiro. Havia, ainda, os *homens-bons*, que constituíam uma espécie de

órgão consultivo e de assessoramento da administração e que eram escolhidos dentre as pessoas de relêvo na comunidade.

Com o crescimento do poder central sobre os concelhos, a estrutura administrativa destes modificou-se para atender à nova situação. Assim, já no século XIV aparece a figura do *juiz-de-fora*, autoridade judicial encarregada de aplicar, no Município, as leis gerais do reino. Outras modificações foram sendo pouco a pouco introduzidas pelas Ordenações, no correr dos tempos. Com as Afonsinas a corporação dos *homens-bons* cedeu lugar à dos juizes pedâneos e vereadores, estes com as atribuições administrativas dos antigos almotacés e com algumas das funções de assessoramento dos *homens-bons*, os quais ficaram com as suas atribuições praticamente limitadas a escolher, pelo voto, os juizes e vereadores (2).

No tempo em que começou a colonização do Brasil, as Ordenações Filipinas já haviam transformado os concelhos nas câma-

(2) FRANCISCO MACHADO VILLA, *O Município no Regime Constitucional Vigente* (Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1952), págs. 10-12.

ras, compostas dos *juizes ordinários*, com jurisdição cível e criminal, dos *vereadores*, com funções administrativas; do *procurador*, espécie de advogado do Município, e dos *almotacês*, com funções executivas subalternas.

Tais foram as instituições de governô local introduzidas no Brasil (3). Todavia, o ambiente colonial era totalmente diverso do metropolitano. A imensidão do país e a natureza rural da população cedo começaram a operar uma mudança radical no sistema importado, tanto assim que a própria existência de um verdadeiro espírito municipalista na colônia é sujeita a séria dúvida. Diz BARBOSA LIMA SOBRINHO:

“Na verdade não chegamos a ter, no período colonial, o que hoje se denomina Municipalismo. Conhecemos Senados de Câmaras Municipais e vimos que essas assembléias centralizaram movimentos históricos de extraordinário relêvo. Mas eram tão amplos os termos das vilas e possuíam elas poderes tão di-

latados, que devem ser consideradas as suas assembléias, menos como autoridades propriamente municipais, do que como ensaios de organização representativa, dentro dos governos regionais. O Senado da Câmara das vilas criadas como que antecipa as assembléias estaduais. Suas preocupações, como também a matéria, de sua competência, constituem o domínio comum da atividade das Câmaras Legislativas. O Municipalismo, como hoje o entendemos, dependeu da formação das cidades, com os seus interêsses próprios, seus problemas característicos e, sobretudo, sua emancipação diante da influência dos clãs latifundiários, tão bem expostos e compreendidos na sociologia do Sr. OLIVEIRA VIANA” (4).

Era, portanto, a propriedade rural, não as cidades, que formava a base do Município colonial. Havia poucos centros urbanos naqueles tempos e geralmente serviam de sede para os governos regionais. As várias capitâneas em que o Brasil se di-

(3) *Ibid.*, págs. 12-14.

(4) BARBOSA LIMA SOBRINHO, “Atualidade da Campanha Municipalista”, *Revista Brasileira dos Municípios*, julho-setembro, 1949, pág. 446.

vidia eram governadas centralmente de Portugal e quase não mantinham relações oficiais entre si. Nessas circunstâncias, as instituições locais portuguesas transplantadas para o Brasil foram cedo modificadas pelas novas condições ambientes. O governo colonial tornou-se centralizado geograficamente (5). Sem renda, por não possuir quase nenhum poder de imposição, e administrado diretamente pelos agentes do rei de Portugal, o Município colonial brasileiro permaneceu, como comunidade, num estágio bastante primitivo; e foi altamente ineficiente como unidade de governo (6).

O governo municipal durante o Império

Só depois da Independência e com a Constituição de 1824 passaram as instituições municipais brasileiras a tomar uma forma definida e a apresentar alguma

originalidade. Nas palavras de CASTRO NUNES, a fase verdadeiramente brasileira da história municipal do Brasil começou com a Constituição de 1824 e com a lei regulamentar de 1828 (7). Aquela Constituição estabelecia que toda cidade ou vila deveria ter uma câmara popularmente eleita, à qual competia o *governo econômico e municipal* das ditas cidades ou vilas (8). Estabelecia, ainda, que o vereador mais votado seria o presidente da câmara (9), cargo que equivalia ao de agente executivo. Mas a lei de 1828 restringiu grandemente os poderes das câmaras municipais, cujas funções judiciárias foram, então, suprimidas com o estabelecimento do poder judiciário em órgão separado. Essa lei mostrava tendências francamente centralizadoras em relação aos municípios, pois declarava os atos das autoridades municipais sujeitos à aprovação dos presi-

(5) A. MACHADO PAUPÉRIO, "Evolução do Estado Brasileiro", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1951, pág. 189.

(6) *Ibid.*, pág. 190.

(7) JOSÉ DE CASTRO NUNES, *Do Estado Federado e Sua Organização Municipal* (Rio de Janeiro, Editores Leite Ribeiro & Maurillo, 1920), pág. 42.

(8) *Constituição Brasileira de 1824*, Título VII, Cap. II,

(9) *Loc. cit.*

dentes provinciais, que eram de nomeação do governo central (10). “Declarando as câmaras corporações meramente administrativas” — diz ORLANDO M. CARVALHO — “reduziu os municípios a simples peças da engrenagem monárquica, arrancando-lhes o exercício de um poder judiciário que lhes dera, em tempo, prestígio singular” (11).

A reação contra êsse excesso de centralização veio com o Ato Adicional de 1834, que transformou os Conselhos Gerais das Províncias em Assembléias Legislativas Provinciais, estas de vitalizado poder, pois lhes foi transferida a autoridade sobre os assuntos municipais, anteriormente reservada aos presidentes de província. As províncias, todavia, durante os longos anos da Monarquia, não lançaram mão daquela autoridade para criar novas instituições de governo municipal nem para reorganizar, em novas bases, o sistema vigente. Em suma, o quadro da vida municipal durante o Império é um quadro de obscuridade e apatia, até mesmo de hu-

milhação, por causa da centralização extrema de seus negócios nas mãos dos governos provinciais, bem como em virtude da sua quase total incapacidade financeira (12).

O governo local de 1889 a 1946

Proclamada a República, em 1889, e promulgada a primeira constituição republicana, em 1891, tornou-se o Brasil um Estado Federal. O Poder Constituinte conferiu certa autonomia política às antigas províncias, assim transformando-as em Estados Federados. As instituições federais dos Estados Unidos foram tanto quanto possível copiadas e adaptadas à situação oposta de uma nação que passava do regime unitário para o federal, ao contrário do modelo norte-americano, em que se verificou a associação de colônias autônomas, primeiro numa confederação e depois numa federação.

Em obediência ao princípio de autonomia dos Estados-membros

(10) JOSÉ DE CASTRO NUNES, *op. cit.*, págs. 44-45.

(11) ORLANDO M. CARVALHO, *op. cit.*, pág. 54.

(12) *Ibid.*, págs. 55-57.

observado pelos Estados Unidos, a Constituição de 1891 deixou aos nossos Estados-membros a faculdade de organizar suas instituições de governo local, tendo-se limitado a declarar que a autonomia dos Municípios devia ser assegurada em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse (13). A Constituição, entretanto, não definiu o que se devia entender por autonomia municipal, nem esclareceu em que consistia o peculiar interesse dos Municípios. A interpretação do texto constitucional foi deixada a cada Estado e, exceto com relação ao Rio Grande do Sul, que concedeu às suas municipalidades o direito de votarem suas próprias leis orgânicas, essa interpretação nunca foi liberal (14).

A natureza precária de uma autonomia assim tão vagamente estatuída evidenciou-se, entre outros, por dois fatos importantes. O primeiro deles foi a permanência no estado de incapacidade financeira, que desde as origens caracterizara o governo

local no Brasil. O segundo consistiu na interpretação dada por vários Estados-membros ao conceito de autonomia do Município, no que se referia à eletividade do chefe do Executivo municipal. A figura do prefeito eleito se estava então firmando nas instituições municipais brasileiras, mas somente em oito dos vinte Estados a eleição do prefeito era a regra. Nos outros doze o prefeito era de nomeação do governador, senão em todos os Municípios, pelo menos na capital do Estado e naqueles em que o governo estadual tinha invertido grandes somas em estâncias hidrominerais (15).

Durante o período revolucionário de 1930 a 1934, isto é, durante o primeiro regime Vargas, o governo era grandemente centralizado. Todas as câmaras legislativas foram dissolvidas, inclusive as câmaras municipais. Os Estados eram governados por interventores nomeados pelo chefe do Governo Provisório e os Municípios por prefeitos nomeados pelos interventores. Essas

(13) *Constituição Brasileira de 1891*, Título III.

(14) FRANCISCO BURKINSKI, "Governo Municipal", *Revista do Serviço Público*, março, 1953, pág. 64.

(15) ORLANDO M. CARVALHO, *op. cit.*, págs. 82-83.

autoridades exerciam, então, tanto o poder executivo como o legislativo.

Com a Constituição de 16 de julho de 1934 o país voltou à normalidade constitucional. Foi mantida a Federação, mas a autonomia dos Estados-membros foi reduzida, inclusive no que se referia às suas relações com os Municípios. A nova Constituição deu um passo decisivo para o fortalecimento da autonomia municipal, estabelecendo que os Municípios deviam ser organizados de modo que lhes ficasse assegurada a autonomia em tudo que dissesse respeito ao seu peculiar interesse e garantindo-lhes especialmente: 1) a eleição do prefeito e dos vereadores, sendo que aquele poderia ser eleito indiretamente por estes; 2) a decretação de certos impostos e a arrecadação e aplicação de suas rendas; e 3) a organização de seus serviços (16).

A estrutura básica do governo municipal foi, portanto, estabelecida pela Constituição Federal,

mas as minúcias foram deixadas para as constituições estaduais, a serem votadas em breve pelos Estados.

Ao fazer uma divisão tripartida da competência entre a União, os Estados e os Municípios, o Brasil inaugurava o que desde então tem sido considerado uma peculiaridade do seu sistema federal (17).

Todavia o país mal teve tempo de experimentar o novo plano de revitalização das instituições municipais: o *intermezzo constitucional* durou apenas três anos. A 10 de novembro de 1937 o PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS tornou-se novamente chefe absoluto do Governo e, então, estabeleceu-se um regime altamente centralizado no Brasil. Todas as câmaras legislativas foram dissolvidas novamente. Os governadores estaduais se transformaram em agentes do governo central ou interventores e os prefeitos passaram a governar como prepostos desses interventores. A discriminação das rendas em favor dos Municípios foi, porém,

(16) *Constituição Brasileira de 1934*, art. 13.

(17) VÍTOR NUNES LEAL, "Leis Municipais", *Revista Brasileira dos Municípios*, IX, janeiro-março, 1950, pág. 68.

praticamente mantida pela Carta de 1937 (18).

Tal situação prevaleceu até a restauração do regime democrá-

tico pela Constituição votada a 18 de setembro de 1946, quando foi restabelecido o sistema federativo.

(18) VALENTIM F. BOUÇAS, "Sistema Tributário Municipal", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1950, pág. 447.

"Cada operação diferente na leitura exige um novo passo no pensamento, e, assim, as notas feitas nos vários estágios deste processo exprimem a variedade de atos intelectuais realizados. Se uma pessoa procura apreender a estrutura de um livro, pode fazer várias tentativas de resumo de suas partes principais, antes de contentar-se com a apreensão do todo. Resumos esquemáticos e diagramas de todos os tipos são úteis para separar os pontos principais dos secundários ou tangenciais. Quem pode e quer marcar um livro deve sublinhar as palavras e sentenças importantes, à medida em que forem surgindo. Mais do que isso, deve anotar as mudanças de significado, enumerando as páginas em que as palavras importantes são usadas, sucessivamente, em sentidos diferentes. Se o autor parece contradizer-se, deve fazer-se alguma anotação nos lugares em que essas inconseqüências ocorrem, marcando o contexto para possíveis indicações de ser a contradição apenas aparente."

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

III — O GOVERNO MUNICIPAL DESDE 1946

À medida que o país marchava novamente para a normalidade constitucional, uma intensa campanha municipalista era levada a efeito tanto fora como dentro da Assembléia Constituinte. Como consequência dessa campanha, foram inscritos na nova Constituição tantos dispositivos em favor da autonomia política e financeira dos Municípios que muitos dizem ter havido uma verdadeira revolução municipalista no Brasil, a partir de 1946 (19). Outros, entretanto, são menos enfáticos. RAFAEL XAVIER, um dos líderes da campanha municipalista, diz, por exemplo, pensando, talvez, em termos dos objetivos finais do movimento, que “a Constituição

de 1946, com suas reivindicações municipalistas, mostrou o caminho de uma evolução indispensável”, mas que, “na realidade, os dispositivos aprovados ainda estão muito longe de representar uma grande reforma” (20). É fácil compreender-se tal reserva, se se pesarem bem os objetivos últimos da campanha. Tais objetivos, éle próprio os teria definido, ao dizer:

“A Campanha Municipalista deixa de ser, assim, uma coisa nova, para ser a continuação da luta sustentada no último quartel do século passado, pela democracia rural, pelo crédito agrícola, pela fixação do homem à terra mediante a propriedade de um lote onde promover o bem-

(19) YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA, *A Revolução Municipalista na Constituição de 1946* (Salvador, edição particular, 1953), pág. 109.

(20) RAFAEL XAVIER, *O Município e a Realidade Nacional* (Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952), pág. 12.

estar da família, pela descentralização administrativa, pela educação popular e profissional" (21).

Referindo-se, em complemento, à maneira como se tem abusado da expressão *autonomia municipal*, acrescenta RAFAEL XAVIER:

"Entre nós, municipalistas, o significado é mais especial. A autonomia municipal que defendemos significa o aproveitamento local dos recursos locais, vida própria e não vida reflexa, desenvolvimento do espírito de comunidade, de modo a fazer, com a terra e o povo de cada Município, um organismo autopolítico, tanto quanto possível" (22).

Para se compreender exatamente o que tem sido conseguido através dessa revolução — ou evolução — municipalista e o que ainda resta por fazer, é preciso estudar o Município brasileiro analisando suas características como unidade de governo local, sua estrutura política e fi-

nanceira, o conceito de sua autonomia, sua organização e suas funções administrativas, suas condições sócio-econômicas e suas relações com as órbitas superiores de governo.

Éis o que será tentado de forma sumária nas próximas páginas.

O Município como unidade de governo local

O Município tem sido, por tradição, a única unidade de governo local no Brasil. A 31 de dezembro de 1950 havia, no Brasil, mil oitocentos e noventa e quatro dessas unidades (23), mas por meados de 1953 o seu número seria de cerca de dois mil, em face da criação de novas comunas desde 1950.

O Município brasileiro compreende tanto as zonas rurais como as comunidades urbanas que se encontram dentro de suas fronteiras, isto é, ambas constituem uma única unidade gover-

(21) *Ibid.*, pág. 15.

(22) *Ibid.*, pág. 17.

(23) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário Estatístico do Brasil*, Ano XII, 1951 (Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1952), pág. 18. Até dezembro de 1954, o número de Municípios brasileiros pode ser calculado em cerca de 2.500.

na mental. O Município pode ser subdividido em distritos, mas a organização distrital brasileira carece presentemente de qualquer importância como fator relevante no governo local, por isso que a administração distrital não passa de mero prolongamento da administração municipal, já que os distritos “não têm sombra de governo local” (24).

A comunidade urbana onde está localizada a sede do governo municipal tem o nome de cidade, enquanto que à sede do distrito se dá geralmente o nome de vila. Dêste modo, pelo menos teoricamente, há tantas cidades no Brasil quantas são as unidades de governo local.

A área dos Municípios varia grandemente. A maior é de duzentos e oitenta e dois mil e setenta quilômetros quadrados; e a menor, de vinte e um quilômetros quadrados (25).

São desconhecidos no Brasil os distritos para fins especiais, como os existentes nos Estados

Unidos. Se bem que exista, nos Estados, uma divisão territorial diferente para fins judiciários, é todavia com base no Município que tal divisão é feita.

A Constituição da República não menciona explicitamente o Município como elemento essencial do sistema federativo, nem impõe aos Estados a obrigação de se dividirem em Municípios, o que todos os Estados têm feito, porém, por tradição de longa data. Mas, a despeito da omissão constitucional, crê-se, hoje, que o Município autônomo constitui uma ordem política e administrativa inerente ao sistema federal brasileiro, inclusive porque a Constituição estabeleceu, entre outros pertinentes à matéria, o princípio da intervenção federal nos Estados, para defesa da autonomia municipal (26).

Desde que o território brasileiro é totalmente dividido em Municípios, novas unidades municipais somente podem originar-se do desmembramento ou

(24) GUSTAVO LESSA, *O Distrito na Organização Municipal* (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1952), pág. 10.

(25) Respectivamente os Municípios de Altamira, no Pará, e de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro.

(26) CRISTIANO MARTINS DA SILVA, *Direito Público Municipal e Administração dos Municípios no Estado de Minas Gerais* (Belo Horizonte, Edições Mantiqueira, 1952), pág. 49.

da fusão dos já existentes. As condições para sua criação são prescritas nas constituições estaduais e nas leis orgânicas dos Municípios. Os requisitos mais comumente exigidos para a criação de uma nova comuna são a existência de um mínimo de população e de um mínimo de renda na região que aspira à autonomia. Em alguns Estados é ainda exigida a existência de um número mínimo de casas no local destinado à sede do futuro governo; ou a existência de edifícios para a instalação do governo municipal e de certos serviços públicos. Somente alguns Estados requerem o voto das populações diretamente interessadas para a constituição de novo Município (27).

Estrutura política

Antes de se entrar na discussão da estrutura política do Município, convém mencionar

alguns dos mais importantes princípios de governo representativo que são aplicados indistintamente a todos os três níveis de governo no Brasil.

De acordo com o princípio da unificação dos direitos políticos adotados pela Constituição, não há distinção entre eleitores federais, estaduais e municipais (28). Qualquer partido legalmente registrado é livre de participar de qualquer eleição, em qualquer ponto do país (29). Os direitos de cidadania são estabelecidos pela Constituição Federal, não havendo senão uma cidadania única (30). Compete exclusivamente à União legislar sobre direito eleitoral (31). Os candidatos a cargos eletivos são indicados em convenções de seus partidos, não sendo permitidos candidatos independentes, já que os partidos políticos são o único instrumento de representação

(27) FLÁVIO LEME, "Condições Mínimas para Criação de Município", *Revista Brasileira dos Municípios*, julho-setembro, 1950, página 758.

(28) FRANCISCO BURKINSKI, *op. cit.*, pág. 60.

(29) *Constituição Brasileira de 1946*, art. 134.

(30) *Ibid.*, Título IV, Cap. I.

(31) *Ibid.*, art. 5.º, XV, a.

popular para aquêles cargos (32). Além de só haver uma cidadania — a nacional —, não se exige dos candidatos a condição de residentes da unidade governamental para cujos cargos vão concorrer. O sistema presidencial, adotado pela União (33), e caracterizado pela separação de poderes com o predomínio do Poder Executivo sobre os demais, é imposto aos Estados pela Constituição Federal (34). Assim, será inconstitucional até mesmo a exigência de que a nomeação dos Secretários de Estado seja aprovada pela assembléia legislativa estadual, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (35).

Tal uniformidade das instituições políticas do país se reflete na estrutura do governo local. Daí terem todos os Municípios brasileiros a mesma forma de governo, isto é, a forma de prefeito-e-câmara. Tanto o prefeito como os vereadores são eleitos por sufrágio universal, em eleições diretas e pelo sistema de representação proporcional dos partidos políticos. Somente em alguns Municípios é o prefeito nomeado em vez de eleito, como se verá adiante.

A Câmara dos vereadores é o órgão deliberativo do governo municipal, não lhe cabendo outras funções administrativas além das referentes à sua organização interna (36).

(32) *Código Eleitoral Brasileiro*, 1950.

(33) *Constituição Brasileira de 1946*, art. 36.

(34) *Ibid.*, art. 7.º, VII, b.

(35) PINTO FERREIRA, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, 2.ª edição (Rio de Janeiro, José Konfino, editor, 1951), págs. 792-93.

(36) E' muito discutida entre os constitucionalistas e os estudiosos do Direito Municipal a verdadeira natureza dos poderes municipais. Para uns, se trata de verdadeiros *Poderes*: o Legislativo, representado pela Câmara, e o Executivo, representado pelo prefeito, semelhantes aos seus correspondentes nas órbitas federal e estadual. De acordo com esse ponto de vista, as leis municipais são leis tanto no sentido material como no formal. Para outros, porém, os *poderes* municipais não são propriamente *Poderes*, por faltar ao Município o atributo de soberania ou da autodeterminação, mas mera faculdade para o exercício das funções administrativas do Município, de-

A chefia do Executivo se acha integrada no prefeito, que tem exclusiva responsabilidade pela administração do Município, como a única autoridade eletiva do ramo executivo do governo municipal. De acôrdo com a tradição do sistema presidencial brasileiro, o prefeito tem o direito de veto e a competência para iniciar leis, competência claramente expressa nas leis orgânicas municipais de dez Estados, sendo-lhe, ainda, reservada em algumas unidades da Federação a competência privativa em certas matérias, especialmente as que dizem respeito à proposta orçamentária e ao quadro do funcionalismo. A referência aqui feita ao sistema presidencial se justifica, não porque tal sistema, a rigor, seja cabível em se tratando de Municípios, nem porque lhes tenha sido impôsto, mas porque os seus princípios têm indubitavelmente inspirado a moderna estrutura do governo municipal no Brasil.

As duas funções mais importantes da Câmara dos vereadores consistem: — na formulação da política do governo municipal em relação a tudo que diga respeito aos interesses peculiares do Município; e na fiscalização e controle do ramo executivo do governo. Esse controle a Câmara o exerce através dos três poderes seguintes, que lhe são geralmente atribuídos: 1) o de cassação do mandato do prefeito, quando este incorrer em certas faltas enumeradas na lei orgânica; 2) o de revisão das decisões do prefeito com referência à aplicação de penalidades aos funcionários, quando houver recurso da medida sob a alegação de penalidade ilegal; e 3) o de tomar as contas do prefeito, anualmente.

Por sua vez, como chefe do Executivo, o prefeito é investido de todos os poderes executivos e administrativos necessários à gestão dos negócios municipais. Esses poderes incluem: 1) a

vendo a palavra *poder* ser tomada como sinônimo de *função*. As leis municipais não seriam, assim, leis no sentido formal, mas apenas no material. Ver, sobre o assunto: PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 2.^a edição, vol. II, págs. 119-134; FRANCISCO MACHADO VILLA *op. cit.*, págs. 35-39; CRISTIANO MARTINS DA SILVA, *op. cit.*, págs. 329-330; VÍTOR NUNES LEAL, *op. cit.*, págs. 68-73.

elaboração e a execução do orçamento; 2) a publicação e a execução das leis municipais; 3) a nomeação, exoneração e demissão, nos limites da lei, de todos os chefes de departamento e demais funcionários municipais; 4) a imposição de multas pela violação das leis e contratos do Município, e 5) a representação legal do Município (37).

São três as fontes donde provém a estrutura política do governo municipal no Brasil: a Constituição Federal, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais votadas pelos Estados, sendo de notar que, no Estado do Rio Grande do Sul, cada município vota sua própria lei orgânica (38).

Seguindo as tradições do federalismo brasileiro, a Assembléia Constituinte de 1946 colocou sob a égide da Lei Magna do país aquêles princípios básicos considerados pelos constituintes como essenciais à configuração da autonomia municipal.

pal, deixando os pormenores aos Estados. As constituições estaduais que se seguiram abordaram a matéria, à qual dedicaram vários artigos. Além disso, cada Estado, exceto o Rio Grande do Sul, votou uma lei orgânica para os seus Municípios ou revigorou sua lei anterior sôbre organização municipal. O Rio Grande do Sul manteve, porém, suas tradições de *home rule*, deixando a cada Município a votação de sua própria lei orgânica.

A Constituição da República devotou um número considerável de artigos aos Municípios. No seu artigo 28 foi estabelecida a estrutura fundamental do governo municipal sob a forma de uma delimitação à faculdade dos Estados-membros de se organizarem internamente. Diz o artigo 28:

“A autonomia dos Municípios será assegurada:

I. Pela eleição do prefeito e dos vereadores.

II. Pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:

(37) A enumeração das atribuições conferidas ao prefeito e à Câmara é fundamentalmente semelhante em tôdas as leis orgânicas municipais promulgadas pelos diferentes Estados.

(38) O Distrito Federal tem sua lei orgânica votada pelo Congresso Federal.

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1.º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos das capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2.º Serão nomeados pelos governadores 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” (39).

Outros dispositivos constitucionais completam a regra dêsse artigo, especialmente aquêles que discriminam os tributos da competência do Município ou que estabelecem a participação do Município em impostos federais e estaduais.

Os dois parágrafos que encerram o artigo 28 foram inspirados no receio de que a eleição popular do prefeito pudesse pôr em perigo os superiores interesses da segurança do país ou os interesses financeiros dos Estados ou da União naqueles Municípios. Tais restrições ao funcionamento do processo democrático em geral e do princípio da autonomia municipal em particular têm sido, na prática, de reduzidas proporções, por isso que muitos Estados não fizeram uso da permissão constitucional para nomear prefeitos. Outros, que se valeram daquela faculdade, emendaram mais tarde suas constituições, desistindo de exercê-la. Ademais, o próprio Congresso Federal tem votado sucessivas leis excluindo da lista de bases ou portos de excepcional importância militar quase todos os dezoito Municípios anteriormente classificados como tais pela lei federal e restituindo-lhes, assim, o direito de eleger os seus prefeitos (40).

(39) *Constituição Brasileira de 1946*, art. 28.

(40) LEVI CARNEIRO, *Organização dos Municípios e do Distrito Federal* (Rio de Janeiro, Editorial Sul-Americana, S. A., 1953), páginas 254-255, 293. Acredita o autor que, ao tempo dêste estudo, não haja no Brasil mais de trinta e cinco Municípios com prefeitos de no-

Os dispositivos das constituições estaduais relativos à organização municipal consistem na repetição das regras estabelecidas na Constituição Federal e na adição de alguns outros princípios sobre os quais se deve fundamentar aquela organização. Dentre eles, os mais importantes dizem respeito às seguintes questões: competência da Câmara e do prefeito; números mínimo e máximo de vereadores em cada Câmara; processo de intervenção do Estado no Município; inelegibilidade e impedimentos do prefeito e dos vereadores; duração dos mandatos, a qual é de quatro anos em dezesseis Estados, sendo de cinco anos o mandato do prefeito nos Estados de Alagoas, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Maranhão; e, finalmente, o modo de controle da administração financeira dos Municípios.

As leis orgânicas municipais, por sua vez, reproduzem as nor-

mas dos textos constitucionais acima, acrescentando-lhes pormenores que abrangem praticamente todos os aspectos importantes da organização municipal, tais como: o número de vereadores para cada Município, de acordo com a sua população; a remuneração devida aos edis (41); os vencimentos dos prefeitos; as principais normas a serem observadas para o funcionamento da Câmara e a votação das leis; casos de perda do mandato de prefeito e vereador; princípios gerais de administração orçamentária; pré-requisitos da validade dos atos administrativos; condições para criação de municípios e distritos; e proibições de diversas naturezas visando à moralização da administração local. Apesar de votados pelos órgãos legislativos de vinte Estados diferentes, aqueles dispositivos constitucionais e essas leis orgânicas são extraordinariamente semelhantes entre si,

meação, sendo quase metade deles constituída de estâncias hidromineiras do Estado de São Paulo.

(41) A tradição brasileira tem sido a de considerar o exercício do mandato de vereador como prestação de serviços públicos relevantes, sem outra remuneração que uma pequena ajuda de custo. Todavia, parece haver presentemente uma tendência em vários Estados para o pagamento de subsídios aos membros das Câmaras municipais.

explicando-se, assim, a extrema uniformidade que se observa nas instituições de governo local no Brasil. Mesmo no Estado do Rio Grande do Sul onde, como já foi dito, cada Município vota sua própria lei de organização municipal, não se têm verificado inovações de maior vulto que afastem a estrutura dos governos municipais gaúchos do modelo tradicional adotado pelo resto do país.

Conceituação da autonomia municipal

Matéria sujeita a velhas controvérsias, o conceito de autonomia municipal nunca foi satisfatoriamente definido na literatura jurídica brasileira. Os textos das diferentes constituições federais, por sua vez, se têm caracterizado por certa imprecisão quando, ao enumerar os elementos dessa autonomia, recorrem a cláusulas mais ou menos vagas e gerais, tais como “peculiar interesse do município” e “organização dos serviços públicos locais” (42). Dessa imprecisão

têm-se aproveitado constantemente os Estados para restringir a autonomia municipal. Assim tem sido no passado e assim continua sendo sob o regime da Constituição de 1946, na qual reaparecem aquelas mesmas cláusulas.

A enumeração constitucional dos tributos que podem ser arrecadados e gastos pelo governo municipal constituiu, todavia, um passo importante para a concretização da autonomia municipal no que se refere ao direito do Município à “administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse” (43), se bem que tanto a própria Constituição Federal como várias constituições estaduais estabeleceram limitações expressas a esse princípio, como se verá adiante.

Apesar de tudo, a Constituição delimitou uma área de competência expressa e exclusiva do Município que barra tanto a competência da lei federal ordinária como a da constituição e da lei ordinária dos Estados. Parece, portanto, como já foi dito (44), que, em face dessa de-

(42) Supra, págs. 11 e 12.

(43) Supra, pág. 20.

(44) VÍTOR NUNES LEAL, *op. cit.*, págs. 67-73.

limitação de competência, o sistema federal brasileiro assumiu características peculiares que o colocam em posição única dentre os demais regimes federativos. Segundo êsse ponto de vista, o Brasil seria o único país em que foi feita uma divisão tripartida de competência nacional entre a União, os Estados e os Municípios. Nessas condições, teria sido alterada a natureza unitária dos Estados-membros, que passaram a ser, de certo modo, Estados federados constituídos de Municípios sobre os quais o seu poder e a sua competência são decididamente limitados pela Constituição Federal (45). A teoria é sujeita a profundas controvérsias. Sua aceitação implicaria, em última análise, na rejeição do velho princípio segundo o qual, estritamente falando, a autonomia municipal é de natureza puramente administrativa, ao contrário da autonomia do Estado-membro no regime federal, que se reveste de substância política e constitucional, no sentido estrito dêste último

térmo. E' precisamente esta autonomia constitucional o que distingue o Estado-membro de uma federação das coletividades territoriais inferiores como o Município, por isso que essa autonomia constitucional confere ao Estado-membro o poder de auto-organização e de participação na formação da vontade federal (46).

Seja como fôr, essas tendências do federalismo brasileiro merecem atenção e devem ser levadas em conta para que se compreenda o funcionamento do governo local no Brasil. Elas explicam, também, porque uma das maiores autoridades do direito municipal brasileiro afirmou que em nenhum outro país é tão ampla a autonomia municipal (47).

A Constituição de 1946 não se limitou a declarar e a caracterizar o princípio da autonomia municipal. Foi muito mais longe, pois não só permitiu a intervenção federal nos Estados para proteger o princípio (48), como também limitou a intervenção do Estado no Município ao

(45) *Ibid.*, págs. 67-73.

(46) PINTO FERREIRA, *op. cit.*, págs. 748-750.

(47) DILON DE ANDRADE, citado por LEVI CARNEIRO, *op. cit.*, página 158.

(48) *Constituição Brasileira de 1946*, art. 7.º, VII.

caso em que seja necessário a regularização das finanças municipais em face da impontualidade do Município no pagamento de sua dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado (49).

Deixando de lado possíveis argumentações de caráter doutrinário, FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA conseguiu formular o que se pode considerar uma das definições mais objetivas da autonomia municipal, fundamentando-a apenas no direito positivo escrito brasileiro. Ei-la:

“Como é o Estado que organiza os Municípios, cabe-lhe, respeitada a regra do artigo 28 da Constituição da República, definir a esfera da competência municipal, especificando as respectivas atribuições e, pois, o que se entende por serviço público local e peculiar interesse.

“Por isso, podemos dizer que a autonomia do Município brasileiro consiste na capacidade para

eleger o prefeito e os vereadores, bem como na administração própria, no que concerne à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas, à organização dos serviços que a Constituição do Estado, ou a Lei Orgânica por este promulgada, considera de natureza local, como a tudo que a citada Constituição, ou Lei Orgânica, defina como do seu peculiar interesse” (50).

Este conceito de autonomia municipal, na sua compreensão mais ampla, se acha, porém, restringido tanto pela própria Constituição Federal como pelas constituições estaduais, tendo estes chegado mesmo a violar o espírito e a letra da Carta Magna da República no que se refere à faculdade de autodeterminação dos Municípios. Um estudo da questão feito por VÍTOR NUNES LEAL (51) chega às seguintes conclusões, que vão aqui resumidas:

(49) *Ibid.*, art. 23.

(50) FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA, “Incorporação, Subdivisão e Desmembramento do Município”, *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março, 1950, pág. 104.

(51) VÍTOR NUNES LEAL, “Restrições à Autonomia Municipal”, *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1951, págs. 123-47.

1. *Restrições impostas pela Constituição Federal:*

a) a Constituição da República estendeu aos Municípios os mesmos dispositivos proibitivos, inclusive os referentes às isenções tributárias, que foram impostos à União e aos Estados;

b) estabeleceu, ainda, a Constituição, diversas limitações ao emprêgo das rendas municipais, sob a forma de destinação específica de parte dessas rendas, a saber: aplicação obrigatória pelo Município de cinquenta por cento da cota do impôsto de renda que lhe é atribuída pela mesma Constituição em benefícios de ordem rural; regulamentação, pela lei federal, do emprêgo da cota do impôsto único sôbre combustíveis e lubrificantes que a Constituição manda entregar aos Municípios; obrigação de os Municípios da região amazônica reservarem anualmente três por cento de suas rendas tributárias para aplicação, pelo governo federal, na execução do plano de valorização da Amazônia e, finalmente, a determinação de que os Municípios apliquem, anualmente, pelo menos vinte por cento da renda resultante de impostos na manuten-

ção e desenvolvimento do ensino;

c) a Constituição permitiu a intervenção dos Estados nos Municípios para regularização das finanças municipais e reservou aos Estados o direito de fiscalizar a administração financeira de suas comunas, especialmente no que se refere à execução do orçamento.

2. *Restrições impostas pelas constituições estaduais:*

a) no exercício da faculdade, que lhes foi conferida, de fiscalizar a administração financeira dos Municípios, incluíram os Estados em suas constituições diversas limitações à autonomia municipal. Todavia, o contrôlê da execução orçamentária foi, como regra quase geral, deixado às próprias câmaras municipais, ora com exclusividade, ora com a colaboração do órgão técnico estadual de assistência aos Municípios, ora com a possibilidade de ser interposto recurso dos atos e decisões da Câmara municipal à Assembléia Legislativa ou ao Tribunal de Contas do Estado. Sômente no Estado do Pará é que foi conferida ao Tribunal de

Contas a atribuição de julgar as contas dos prefeitos;

b) para que se mantenham dentro do espírito da Constituição Federal, os Estados devem limitar a fiscalização das finanças municipais tão somente ao exame da legalidade dos atos financeiros dos Municípios, não lhes cabendo, porém, exercer o controle da conveniência ou da oportunidade desses atos. Fazendo uso daquela atribuição, diversos Estados resolveram inserir em suas constituições certos pré-requisitos para a legalidade das operações financeiras das municipalidades, tais como a obrigatoriedade de concorrência pública para serviços, fornecimentos, obras, concessões e alienação de bens municipais, e de publicação dos balancetes, contratos e outros atos financeiros. Outros estabeleceram restrições à concessão de isenções e favores fiscais pelos Municípios; e outros, ainda, procuraram limitar as despesas com pessoal proporcionalmente à receita do Município.

3. *Violação da autonomia municipal pelas constituições estaduais:*

Tôdas as constituições estaduais violaram, de algum modo,

o princípio da autonomia municipal. Um as fizeram mediante o controle, pelo Estado, da conveniência e oportunidade das operações financeiras do Município, outras através do controle da legalidade de atos e leis municipais de caráter não-financeiro. Eis alguns exemplos:

a) às assembleias legislativas de vários Estados foi atribuído pelas respectivas constituições estaduais o poder de decidirem sobre a conveniência de atos financeiros do Município, anulando ou submetendo tais atos à sua prévia aprovação. Foram objeto dessa interferência indelita do Estado na administração municipal, entre outras, questões como tributação gravosa ou excessiva, empréstimos internos, desapropriação, concessão de privilégios e isenções, venda, hipoteca, permuta, aforamento e arrendamento de bens pertencentes ao Município;

b) em alguns Estados os Municípios foram proibidos de aumentar os impostos em mais de vinte por cento do seu valor. Em outros casos, foram decretadas outras isenções tributárias além das previstas na Constituição Federal e, ainda em outros ca-

sos, as rendas municipais foram limitadas pelos Estados através da redução de impostos, da concessão de anistia fiscal e do perdão de dívidas, da limitação sobre o valor das multas e do estabelecimento de limites e proibições à participação dos fiscais e denunciante no produto destas. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, já fulminou como inconstitucionais dispositivos da Constituição paulista que, estabelecendo isenções fiscais e concedendo o perdão de dívidas, limitavam a receita municipal, proclamando o Supremo Tribunal que essa receita não é suscetível de redução por ato do Estado;

c) finalmente, algumas constituições estaduais deram destinação específica a percentagens das rendas municipais, especialmente para aplicação dessas percentagens em serviços rurais, de educação, de assistência social,

de saúde, de saneamento, de construção e manutenção de estradas e de obras públicas. E ainda tornaram obrigatória a prestação de certos serviços pelos Municípios, como habitação popular, bolsas de estudos e bibliotecas, sem contudo lhes fornecer recursos especiais para isso.

Parece haver duas razões principais para essas restrições à autonomia municipal e para essas violações da Constituição Federal. Uma delas é a força da tradição — de uma longa tradição de centralização dos negócios municipais nas mãos do governo dos Estados e da União. A outra decorre de uma crença sincera e generalizada de que a maioria dos administradores municipais não possui competência técnica e maturidade política suficientes para gerir os dinheiros municipais sem o freio dos controles mencionados acima (52).

(52) Pode-se afirmar, sem receio de errar, que a idéia de concessão de autonomia ampla aos Municípios tem mais opositores que defensores no Brasil. Os debates constantes dos *Anais da Assembléia Nacional Constituinte* revelam o grande número daqueles que lutaram com veemência contra várias concessões feitas à faculdade de autodeterminação dos Municípios, inclusive contra a eletividade do prefeito. A razão mais freqüentemente invocada pelos opositores da autonomia ampla é a incapacidade da maioria dos governos municipais de dirigir o Município com um mínimo de competência e de moralidade política.

Estrutura financeira

A mais importante reforma introduzida pela Constituição de 1946 no regime municipal brasileiro foi sem dúvida a reestruturação das finanças municipais. Seguindo o exemplo de seus antecessores de 1934, os constituintes de 1946 discriminaram as rendas públicas pelas três órbitas de governo, mas o fizeram aquinhoando os Municípios de maneira tão generosa, em comparação com a situação de penúria clássica dos Municípios do interior, que a nova discriminação de rendas reflete, melhor que tudo mais, o espírito municipalista da Constituição de 1946.

Cinco espécies de impostos foram reservados exclusivamente aos Municípios: 1) o predial e o territorial urbanos; 2) o de licença; 3) o de indústrias e profissões; 4) o imposto sobre diversões públicas, e 5) o imposto sobre os atos de sua economia ou assuntos de sua competência (53).

Foi ainda permitido aos governos municipais lançar contribuição de melhoria, cobrar taxas

e arrecadar quaisquer outras rendas resultantes do exercício de suas atribuições e da utilização dos bens e dos serviços do Município (54).

Essas fontes de renda não pareceram, porém, aos constituintes, suficientes para fortalecer a economia municipal e preparar os Municípios para a tarefa que lhes estava sendo reservada no novo regime. Para se tornarem membros eficientes da comunidade brasileira e para poderem participar eficazmente das responsabilidades da vida nacional, era mister que aos Municípios, principalmente aos do interior, coubesse parte dos dinheiros que ainda eram arrecadados pela União e pelos Estados. A riqueza brasileira vinha sendo tradicionalmente drenada do interior para os grandes centros urbanos, para o Rio de Janeiro e São Paulo em particular. ALIO-MAR BALEEIRO, um dos líderes da campanha municipalista na Constituinte, disse, no que equivale a uma interpretação autêntica da Constituição, que era uma questão de solidariedade nacio-

(53) *Constituição Brasileira de 1946*, art. 29.

(54) *Ibid.*, art. 30.

nal fôsse distribuída a receita pública de maneira mais equitativa e fôsssem protegidos, assim, os Municípios do interior, isto é, todos aquêles que não são capitais de Estado (55).

Foram cuidadosamente consideradas as dificuldades que resultariam da criação de novos impostos municipais e da transferência, para o Município, de certos tributos já existentes, considerações essas feitas não só à luz do critério da conveniência e da produtividade (56), como em face da oposição cerrada de certos setores da Assembléia Constituinte (57).

A melhor solução encontrada consistiu na participação, pelos Municípios, de certos impostos cobrados pela União e pelos Estados, tendo a Constituição decretado que:

a) dez por cento do total que a União arrecadar do impôsto sôbre a renda será entregue aos

Municípios, exceto os das capitais, devendo a distribuição dessa cota ser feita em partes iguais (58);

b) do impôsto único federal sôbre a produção, o comércio, a distribuição, o consumo e a importação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e, ainda, no que fôr aplicável, de minerais do país e da energia elétrica, doze por cento deverão ser entregues aos Municípios, em cotas proporcionais à sua área e população, ao seu consumo e produção dêsses bens (59);

c) quando a arrecadação estadual de impostos, exceto a do impôsto de exportação, exceder, em Município que não seja o da capital, o total das rendas municipais de qualquer natureza, o Estado entregar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado (60);

d) dos novos tributos que venham a ser criados pela União

(55) ALIOMAR BALEEIRO, *Municipalismo em Termos Financeiros* (Série Finanças em Debate, vol. 4, Affonso Almiro, editor, Rio de Janeiro, Edições Financeiras, S. A., 1951), págs. 26-28.

(56) VALENTIM F. BOUÇAS, *op. cit.*, págs. 448-49.

(57) ALIOMAR BALEEIRO, *op. cit.*, pág. 23.

(58) *Constituição Brasileira de 1946*, art. 15, VI, 4.

(59) *Ibid.*, art. 15, § 2.º. A cota exata de doze por cento foi estabelecida mais tarde pela Lei federal n.º 1.272-A, de 12 de dezembro de 1950.

(60) *Constituição Brasileira de 1946*, art. 20.

e pelos Estados, quarenta por cento deverão ser entregues aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança (61).

As cláusulas constitucionais excluindo os Municípios da capital se justificam em face da situação financeira privilegiada desses Municípios em relação aos do interior. De fato, apesar de seu número ser apenas de vinte e um, suas rendas foram, em 1950, e incluindo as do Distrito Federal, duas vezes a soma das dos outros 1.873 Municípios. Só o Distrito Federal arrecadou mais do que todos os 1.873 Municípios do interior; e as vinte capitais de Estado, mais da metade do que arrecadaram todos aqueles Municípios (62).

Mas, comparando-se a receita atual dos Municípios com a da União e a dos Estados, tem-se novamente um grande desequilíbrio em desfavor dos primeiros, situação crônica que a Constituição de 1946 não alte-

rou profundamente, apesar de tudo, e que continua a fornecer o mais forte argumento dos municipalistas para uma nova discriminação de rendas em favor dos Municípios.

Ao tempo do presente estudo, a principal fonte de receita municipal era o impôsto de indústrias e profissões. O impôsto predial e territorial urbano vinha em segundo lugar, as taxas em terceiro, e o impôsto de licença em quarto lugar (63). Entretanto, para o Município brasileiro típico, a cota do impôsto sobre a renda representa a sua maior fonte de receita, deixando longe qualquer das outras acima. Em 1950 aquela cota, que é igual para todos os Municípios, foi de cerca de Cr\$ 256.558,00, mas, segundo declaração feita à imprensa (64) pelo Diretor do Impôsto sobre a Renda, a mesma seria de cerca de seiscentos mil cruzeiros em 1953 (65).

(61) *Ibid.*, art. 21.

(62) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário Estatístico do Brasil*, Ano XII, 1951 (Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1952), págs. 491-512.

(63) *Ibid.*, págs. 491-512.

(64) Despacho da Agência Meridional, *O Estado do Paraná* (Curitiba), 25 de agosto de 1953.

(65) As estimativas do Diretor do Impôsto sobre a Renda foram otimistas: a cota paga aos Municípios em 1954, referente ao exer-

O significado dessas importâncias, aparentemente pequenas, para os orçamentos municipais, deve ser compreendido em termos da completa incapacidade financeira que caracterizava o Município brasileiro típico antes da reforma de 1946. No velho e populoso Estado da Bahia, por exemplo, oitenta e três das suas cento e cinquenta e uma comunas tinham, em 1939, uma renda total de menos de cem contos cada uma e muitas dentre elas tinham um orçamento anual de menos de quinze contos (66). Não foi sem razão que alguém apelidou a cota do imposto sobre a renda de *salário mínimo* dos Municípios (67). Todavia, muitos dos problemas financeiros municipais continuam insolúveis. Alguns desses problemas têm suas causas em difíceis condições econômicas de natureza geral, cujo controle está fora do âmbito de ação dos governos locais. O subdesenvolvi-

mento econômico e a generalizada pobreza do país tornam improdutivos os tributos municipais: daí o sistema de participação dos municípios nas rendas federais e estaduais, acima explicado. Outras dificuldades resultam da falta de uma política fiscal de âmbito nacional, assunto da competência do governo federal. Desejam os municipalistas a elaboração de um Código Tributário Nacional que venha a tornar o sistema tributário do país mais racional e bem assim atender às reivindicações municipalistas (68). Não são menos sérios os problemas que decorrem da própria organização e administração financeiras dos Municípios, especialmente no que concerne à carência de conhecimentos e de serviços técnicos. Em geral, os métodos usados pelos Municípios são os mais rudimentares, mesmo em assuntos tecnicamente complexos, como lançamento de impos-

cício de 1953, foi de Cr\$ 478.338,90. Talvez o otimismo daquela autoridade tenha sido devido ao fato de não haver ele previsto o aumento do número de Municípios e a conseqüente diminuição do valor da cota.

(66) "Bibliografia", *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-junho, 1948, pág. 139.

(67) VALENTIM F. BOUÇAS, *op. cit.*, pág. 451.

(68) *Carta de Declaração de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais*, art. 14.

tos e contabilidade, para não falar de outras fases do processo financeiro, como análise da receita e da despesa, arrecadação de impostos, controle da execução orçamentária e planejamento econômico-financeiro. O processo orçamentário é grandemente afetado pela falta de boas técnicas nesses setores, apesar da existência das normas gerais uniformes para elaboração dos orçamentos municipais, estabelecidas pelo Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de junho de 1940, e ainda em vigor em todo o país.

Finalmente, em matéria de empréstimos públicos, os Municípios estão sujeitos a grandes limitações, provenientes de fatores adversos, tais como a escassez de capitais, o surto inflacionário crescente da economia nacional, a falta de um programa nacional de crédito sob a orientação do governo federal e a inabilidade das administrações locais para traçar uma política de empréstimos capaz de atrair o interesse dos cidadãos em geral e daqueles poucos grupos ou

pessoas que dispõem de capital para investimentos dessa natureza (69).

Funções e organização administrativa

A natureza das funções exercidas pelo governo municipal no Brasil é basicamente semelhante à das funções do governo local na maioria dos outros países. Convém, todavia, ter-se em mente que o Município brasileiro compreende tanto as comunidades urbanas como a zona rural situadas nas suas fronteiras, de modo que certos serviços municipais devem necessariamente ser de caráter rural. Nesta categoria recaem especialmente os serviços de fomento agropastoril e os de abertura e conservação de estradas e caminhos vicinais.

As outras funções do governo municipal incluem: obras públicas, educação e cultura, saúde pública, assistência social e a operação de serviços industriais e de utilidade pública.

(69) Para uma boa discussão dos problemas financeiros que afligem os Municípios brasileiros, veja *Municipalismo em Termos Financeiros* (Série Finanças em Debate, vol. 4, Affonso Almiro, editor, Rio de Janeiro: Edições Financeiras, S. A., 1951), 75 págs.

A educação e saúde públicas são também funções federais e estaduais, tocando ao Município uma parte relativamente pequena nesses setores. Por isso que os governos locais raramente estão em condições de manter escolas de nível médio e superior, de fazer funcionar hospitais e clínicas avançadas, a União e os Estados chamam a si os serviços públicos dessa natureza. Ou, para usar a linguagem dos municipalistas, aos Municípios são deliberadamente negados os recursos necessários à operação desses serviços.

Só uma pequena parte dos orçamentos municipais é gasta sob a rubrica de segurança pública, pois os serviços de polícia, de trânsito e de bombeiros são quase totalmente executados pelos Estados. Algumas capitais e certas cidades do interior mantêm corpos municipais de guardas civis e guardas-noturnos, sendo este último serviço muitas vezes executado por organizações particulares nas pequenas comunidades do interior.

Os chamados serviços industriais compreendem os merca-

dos, os matadouros, os serviços de água, esgotos e força e luz.

E' difícil generalizar-se sobre a amplitude e a eficiência com que o Município brasileiro exerce as suas funções, a menos, talvez, que se queira repetir a opinião corrente de que os serviços municipais são geralmente insatisfatórios, principalmente na parte que toca às populações rurais. São chocantes os extremos que se verificam quanto ao grau em que os recursos naturais e humanos têm sido aproveitados, no Brasil. Já foi apontado acima (70) o contraste entre os recursos financeiros dos grandes centros urbanos, representados pelas capitais e pelo Distrito Federal, de um lado, e os do Município típico do interior, de outro lado. Os extremos desfavoráveis desse contraste, melhor do que quaisquer outros fatos, determinam a reduzida amplitude das atividades realmente exercidas pelos governos municipais e estabelecem o ritmo de toda a vida municipal: daí o papel importantíssimo que o aumento das rendas locais — tanto públicas como particulares —

(70) Supra, pág. 31.

tem desempenhado na campanha municipalista.

A ausência de uma verdadeira organização distrital tem resultado numa concentração paulatina dos recursos financeiros e dos serviços públicos na sede do governo municipal. Estabeleceu-se facilmente, por tal motivo, o predomínio absoluto da cidade sobre o resto do Município, tanto assim que o tamanho do governo municipal, a natureza e a amplitude de suas funções dependem mais da população e dos recursos econômicos da cidade onde está a sede do governo, do que da área, da população e dos recursos totais do Município. É ponto pacífico entre os estudiosos da vida municipal brasileira que os governos locais têm existido, no Brasil, para servir os habitantes das cidades. Num país cuja população e cuja economia são essencialmente rurais, esse fato constitui uma das principais causas dos graves problemas so-

ciais e econômicos que de longa data afligem a nação (71).

O recenseamento geral de 1950 revelou que o Município típico brasileiro tinha então uma população que variava entre vinte e cinco mil e cinqüenta mil habitantes, enquanto que a cidade típica (compreendida como cidade toda sede municipal) tinha uma população de menos de cinco mil almas (72). Esses números revelam de modo inofismável a natureza rural da população do país.

A falta de dados estatísticos adequados (73) não permite uma análise das despesas dos Municípios com suas funções e serviços segundo a população municipal. Todavia, considerados em conjunto, com exceção do Distrito Federal, sabe-se, pelo censo de 1950, que os dinheiros municipais foram gastos para os seguintes fins, na ordem decrescente das despesas realizadas: obras públicas e serviços de uti-

(71) Um dos *slogans* preferidos dos municipalistas é que — “é preciso salvar o Município para salvar o Brasil”.

(72) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *op. cit.*, págs. 42-49.

(73) Ao tempo do presente estudo somente a síntese da estatística geral da República referente ao recenseamento geral de 1950 havia sido publicada.

lidade pública, administração geral, educação, encargos diversos, dívida pública, serviços industriais (matadouros, mercados, etc.), administração e exação financeira, saúde pública, segurança pública e assistência social, e fomento agrícola e industrial (74).

A organização administrativa, através da qual são exercidas as funções municipais, reflete a tradição de unidade do Executivo nas instituições governamentais brasileiras. Sua estrutura segue o figurino nacional impôsto pelo sistema de câmara-e-prefeito, segundo o qual os diferentes departamentos da Prefeitura, todos sob chefia individual, respondem diretamente perante o prefeito, em quem se integra, assim, tôda a administração municipal. O tamanho da máquina administrativa varia, naturalmente, de acôr-

do com os recursos e a importância da unidade governamental. O que revela, porém, quão inadequada é a administração do Município brasileiro típico para exercer as funções dêste como única unidade de govêrno local do país, é o fato de que essa administração é tão primária e seu pessoal tão escasso que praticamente não se nota nela vestígio de diversificação departamental ou de serviços. Este ponto será melhor ilustrado pela descrição do pessoal de uma prefeitura típica do interior (75).

O secretário municipal deve, talvez, ser mencionado em primeiro lugar, dada a sua posição de funcionário mais importante. Suas funções são geralmente as de um secretário executivo, portanto, de principal assistente do prefeito, a quem ajuda a coordenar as atividades mu-

(74) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *op. cit.*, págs. 529-530. Convém notar que o *Anuário Estatístico Brasileiro* segue a classificação da despesa pública estabelecida pelo Decreto-lei federal n.º 2.416, de 17-7-1940, segundo a qual os serviços de utilidade pública consistem, principalmente, nos serviços geralmente atribuídos aos departamentos municipais de obras e viação, tais como construção e conservação de rodovias, logradouros e prédios públicos, limpeza pública, etc., nada tendo a ver com os serviços de utilidade pública propriamente ditos, tais como força e luz, telefones e transporte coletivo.

(75) Informação obtida de várias fontes, especialmente do exame de orçamentos municipais de várias regiões do país.

nicipais e a quem alivia de grande parte das tarefas administrativas rotineiras. Nas prefeituras menores, o secretário acumula as funções de contador, e cabe-lhe, ainda, a tarefa de elaborar a proposta orçamentária.

Se as rendas municipais o permitirem e se fôr possível encontrar alguém, nas redondezas, com conhecimentos de contabilidade, o Município terá também um contador, além do secretário. Caso contrário, cabe a êste escriturar as contas municipais.

Um tesoureiro-lançador será então o terceiro funcionário em importância, encerrando-se aqui o quadro do pessoal administrativo propriamente dito, não sendo raras as situações em que êsse pessoal se resume apenas ao secretário, que exerce, então, as funções de secretário, de contador, de tesoureiro e de lançador de impostos.

O resto do pessoal consiste dos seguintes funcionários e diaristas: 1) professores municipais; 2) porteiro, acumulando êste, às vêzes, as funções de almoxarife; 3) fiscais municipais, aos quais está afeta uma variedade de atribuições, desde a fiscalização dos Códigos Tributá-

rio e de Posturas até a inspeção das obras públicas, principalmente dos serviços de conservação de estradas e caminhos; 4) um fiscal geral ou mestre-de-obras, com responsabilidade pela direção das obras de engenharia de menor vulto, tais como construção de pequenos edifícios, arruamento, colocação de meios-fios, etc.; 5) alguns funcionários semi-especializados encarregados da operação dos serviços de matadouro, de força e luz e cemitérios, e 6) alguns operários, de número variável segundo as necessidades do momento, para os serviços de limpeza urbana, desmatção e conservação de estradas e caminhos.

Médicos, engenheiros, agrônomos, enfermeiros, bibliotecários e outros profissionais só se encontram nas fôlhas de pagamento daqueles Municípios cujos orçamentos comportam os serviços permanentes de tais profissionais. Há, porém, o caso de muitos Municípios, com renda de sete ou oito milhões de cruzeiros, que nunca se preocuparam em incluir pelo menos um engenheiro ou um médico nos seus quadros. Os serviços profissionais dos engenheiros e advoga-

dos geralmente executam-se na base de contrato, quando não são prestados pelo Estado ou pela União, como se dá nos setores de saúde e assistência social.

O prefeito tem plenos poderes para nomear e demitir todos os funcionários da Prefeitura, dentro dos limites das garantias constitucionais (76) asseguradas aos funcionários com estabilidade. Os cargos de chefia são geralmente preenchidos pelo sistema das funções gratificadas, que constituem uma espécie de comissão exercida pelo funcionário enquanto quiser a autoridade que o nomeou. Os chefes de departamento, de divisão e de serviços são quase sempre escolhidos por êsse critério, dentre os membros da respectiva carreira. Convém notar que o funcionário, quando no exercício de função gratificada, permanece com direito ao seu cargo efetivo.

Na administração municipal, como de resto em toda a administração brasileira, as relações funcionais e, principalmente, as relações da administração com o público são demasiadamente formais e caracterizadas por um excesso de burocracia e de pape-

lório. O princípio hierárquico é observado com certo cuidado, principalmente pelos componentes das camadas hierárquicas mais distanciadas entre si, o que é certamente um reflexo da estratificação da sociedade brasileira.

Para finalizar as presentes considerações sobre o funcionamento da máquina administrativa municipal, não seria demais ressaltar a maneira empírica e rotineira como são exercidas as funções administrativas do Município. Os funcionários ignoram, em regra, as técnicas modernas da administração municipal, os princípios de análise do trabalho e outros processos de investigação dos fatos e fenômenos da administração, o que não é, aliás, de admirar, num país onde a idéia de pesquisa administrativa é ainda muito nova.

Condições políticas, econômicas e sociais

O que já foi dito até agora sobre a administração do Município basta para caracterizar a vida municipal brasileira como

(76) *Constituição Brasileira de 1946, Título VIII.*

carecendo daquele vigor, daquele progresso, daquela importância que tem a vida comunal nos países em que as instituições locais se desenvolveram num ambiente mais propício à formação de uma verdadeira consciência municipal. Os mais credenciados estudiosos da vida e das instituições locais brasileiras são unânimes em apontar como causa da sua esterilidade e da sua fraqueza aquêles defeitos da formação municipal brasileira, que permitiram o excesso de centralismo e a acumulação, através dos anos, de problemas locais de natureza econômica, política e social que nunca foram resolvidos (77). A maioria desses problemas, pela sua grandeza e amplitude, somente podem ser resolvidos pela ação do governo federal e dos governos estaduais, sendo pouco o que os Municípios podem fazer com relação a eles. Eis os mais importantes: falta de crédito rural; reforma

agrária; assistência social ao trabalhador rural; deficiência de estradas e de equipamento de transporte; ausência de métodos modernos de produção agrícola; monocultura; falta de pessoal técnico em geral; analfabetismo; doenças e endemias; falta de administradores treinados e, como consequência de todos êsses fatores juntos, o êxodo rural em larga escala em direção dos grandes centros metropolitanos e em detrimento da produção agrícola, isto é, da base da economia nacional. Tem-se verificado, assim, no país, um artificial surto de crescimento urbano, o qual constitui um fator negativo na vida brasileira, segundo as palavras de renomado especialista em assuntos rurais (78). "A miséria, a exaustão, a esterilidade, a apatia", a que se refere RAFAEL XAVIER como sendo a regra da vida municipal brasileira (79), refletem a generalizada pobreza de um país

(77) A literatura sobre o assunto compreende a maior parte do que se tem escrito sobre o governo local no Brasil. Ver especialmente a coleção da *Revista Brasileira dos Municípios*, publicada pela Associação Brasileira dos Municípios.

(78) COSTA PÔRTO, "O Crédito Agrícola e a Revitalização do Município", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1949, págs. 215-19.

(79) RAFAEL XAVIER, *Campanha Municipalista* (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950), págs. 90-91.

que é, todavia, inensamente rico em potencial. Comunidades prósperas e florescentes somente são encontradas no interior do Brasil onde os recursos locais foram explorados, como em alguns Municípios de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do norte do Paraná e do sul de Minas Gerais. Nos demais Estados há apenas umas poucas, espalhadas pela sua vastidão territorial.

Apesar de ter sempre havido, no Brasil, um ambiente favorável à ação estatal em quase todos os setores de atividade, o nível dos serviços públicos é bastante inadequado e insatisfatório na maioria das cidades, para não falar das zonas rurais. Cerca de metade das comunidades urbanas do país ou são totalmente desprovidas de mercados, calçamento, serviços de água e esgoto, de bombeiros e de coleta de lixo, ou dispõem desses requisitos da vida urbana em escala insignificante. Os governos locais, como o povo, são pobres e tecnicamente incapazes de prover até mesmo a essas necessi-

dades básicas da população citadina.

Felizmente, essas condições estão começando a melhorar um pouco, graças aos maiores recursos financeiros atribuídos aos Municípios pela Constituição de 1946. Só a cota do impôsto sobre a renda tem, em muitos casos, duplicado e mesmo triplicado a receita de certas comunas. Parece, todavia, que o uso desses novos recursos nem sempre é feito acertadamente, por falta de capacidade administrativa de muitas administrações municipais. BARBOSA LIMA SOBRINHO, falando sobre o assunto com a sua autoridade de estudioso dos problemas sociais brasileiros e de ex-governador de Pernambuco, diz que boas intenções e patriotismo, apenas, da parte dos prefeitos, não bastam para suprir a inexperiência e a falta de conhecimentos administrativos de que se ressentem muitos deles (80).

O fato de o governo municipal se exercer tanto sobre a zona rural como sobre a urbana tem sido apontado por muitos

(80) BARBOSA LIMA SOBRINHO, *Municipalismo em Termos Financeiros* (Série Finanças em Debate, vol. 4; Affonso Almiro, editor; Rio de Janeiro, Edições Financeiras, S. A., 1951), págs. 10-11.

como grave inconveniente para o desenvolvimento da economia rural do país. O governo municipal tende a restringir sua ação à sede da comuna, desprezando a outra parte. A criação de governos rurais próprios, à maneira do que se verifica nos Estados Unidos e em outros países, tem sido proposta como solução para este problema (81). Uma alternativa seria, talvez, o estabelecimento da representação distrital obrigatória nas câmaras municipais e a organização dos distritos como subunidades de governo local por meio da descentralização administrativa e com o objetivo de revitalizar a vida rural. O número de distritos é, presentemente, muito pequeno em relação à área dos respectivos Municípios. A média era, em 1950, de menos de três por Município (82). Ademais, carecem os distritos de qualquer organização político-administrativa digna do nome. Somente em Pernambuco se notam vestígios de descentralização admi-

nistrativa no nível local. Nesse Estado, os distritos com população igual ou superior a cinco mil habitantes podem eleger um sub-prefeito (83).

Falta ao Município brasileiro certa consistência como entidade política, não só por causa de fatores de ordem geográfica e tecnológica que tornam as comunicações difíceis e a participação nas atividades comunais penosa para os habitantes das zonas rurais, como também em virtude de certas características do processo político-eleitoral, algumas das quais são apontadas a seguir. O prefeito e os vereadores são eleitos por todo o Município em eleições partidárias, das quais pode participar qualquer uma das quatorze ou quinze agremiações políticas legalmente registradas. Os males do partidarismo estreito e da corrupção política têm sido vigorosamente denunciados, propondo-se como remédio a abolição das eleições partidárias, perigosas para os Municípios por causa da esteri-

(81) GUSTAVO LESSA, *op. cit.*, págs. 54-56.

(82) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *op. cit.*, pág. 18.

(83) GUSTAVO LESSA, *op. cit.*, pág. 58. *Constituição de Pernambuco de 1947*, art. 104, § 2.º.

lidade que trazem para a administração, nas palavras de LEVI CARNEIRO (84). Não raro acontece que o prefeito e a maioria da Câmara são eleitos por partidos rivais, surgindo daí sérios conflitos entre os dois ramos do governo municipal. Ademais, o governo estadual nem sempre fica alheio às lutas locais, mas antes as fomenta de todos os modos, servindo-se para isso de vários instrumentos, o mais odioso dos quais é certamente o seu delegado de polícia (85). Finalmente a maioria das leis orgânicas municipais limita de tal modo o número de reuniões das Câmaras que a participação dos vereadores na administração do Município é reduzida ao mínimo (86), ao mesmo tempo que faltam aos cidadãos aqueles meios de participação no governo de sua comuna, conhecidos, em outros países, como o direito de tomar parte nos debates da Câmara e o exercício das prá-

ticas da democracia semidireta como a iniciativa, o *referendum* e o *recall* (87).

Relações com os governos do Estado e da União

Com exceção do que se refere àqueles controles que os governos estaduais exercem sobre os negócios do município, especialmente sobre a sua administração financeira — controles constitucionais que denotam a subordinação dos Municípios aos Estados —, as relações entre essas duas esferas governamentais são rigorosamente de governo autônomo para governo autônomo, como exige o princípio da autonomia municipal, e não relações de um governo central para suas agências ou ramificações. Apesar disso os Estados assumem, geralmente, uma atitude mais ou menos paternal nessas relações, o que se explica em face de seus maiores recursos técnicos e fi-

(84) LEVI CARNEIRO, *op. cit.*, págs. 136-137.

(85) RÔMULO ALMEIDA, "Problemas Estruturais do Município", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1950, pág. 501.

(86) FRANCISCO BURKINSKI, *op. cit.*, pág. 64.

(87) Nos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul as leis municipais podem ser iniciadas pelo eleitorado: *Constituição do Rio Grande do Sul de 1947*, art. 161, e *Constituição de Santa Catarina de 1947*, art. 123.

nanceiros. Por sua vez, o Município olha para o Estado como a fonte donde lhe podem provir grandes favores sob a forma de subvenções e de assistência técnico-financeira para vários fins, pois não há atividade do governo municipal que esteja excluída da possibilidade de receber aquela assistência.

A discriminação das rendas tem tradicionalmente deixado os Municípios com apenas uma pequena fração do que é arrecadado no país. No ano fiscal de 1950 coube à União 47,76% das rendas públicas nacionais, aos Estados e ao Distrito Federal 40,42% e aos Municípios 11,82% (88). Nestas circunstâncias, é fácil compreender porque os governos municipais estão sempre solicitando a assistência das esferas superiores de governo para a solução de seus problemas. Como não há, no Brasil, um verdadeiro programa de subvenções para êsse fim, semelhante aos programas de *grants-in-aid* de outros países, a assistência é solicitada individualmente pelos Municípios ou lhes é concedida da mesma for-

ma. O êxito do pedido depende muito das circunstâncias ditadas pela situação política do momento e da habilidade do prefeito em expor e defender o seu caso. Como líder político do Município, cabe principalmente ao prefeito a responsabilidade por conseguir as coisas de que a comunidade carece, mas que não pode obter com os recursos locais. Às vêzes o prefeito conta, para isso, com ajuda de outros políticos, especialmente dos deputados federais e estaduais, se dispuser o Município de alguns desses representantes no Congresso ou na Assembléia Legislativa. Se dispuser — note-se bem —, porque, não constituindo o Município distrito eleitoral, os deputados federais e estaduais são representantes do Estado e não de determinado Município ou grupo de Municípios. A natureza dos pedidos de auxílio formulados pelos governos municipais varia grandemente, mas na maioria dizem respeito à construção de obras públicas, como escolas, pontes e estradas, à preparação de planos e projetos de engenharia, urbanismo e rodovias, à

(88) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *op. cit.*, pág. 491.

prestação de serviços especializados de contabilidade para a organização, atualização e revisão da escrita municipal, à nomeação de médicos para os postos de higiene do Município ou de professores para as escolas municipais.

Cerca de metade dos Estados mantém um órgão especializado de assistência técnica aos Municípios. Alguns desses órgãos concentram suas atividades em prestar assistência contábil às Prefeituras, orientando-as na elaboração dos orçamentos municipais, na escrituração dos livros de contabilidade e na preparação do balanço anual. Outros, porém, dão aos Municípios uma assistência mais ampla, que vai desde a construção de estradas e pontes até aos serviços de consultoria e procuradoria jurídica; e desde o treinamento de funcionários nas técnicas administrativas até a elaboração de planos diretores, de projetos de engenharia e de mo-

delos de códigos de obras, tributários e de posturas (89).

A União também presta assistência técnico-financeira direta aos Municípios, seja através de auxílios propostos pelos congressistas, seja por meio de acordos e convênios entre os dois governos. Não são raros, embora insuficientes em número, os casos de cooperação permanente entre as três órbitas de governo para a prestação de certos serviços, especialmente nos setores de educação e saúde públicas. Outro exemplo é o convênio nacional de estatística entre os Municípios e a União. O governo federal carece, porém, de um sistema racional de subvenções para fins específicos. Na sua mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1951, o próprio PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS apontou a necessidade de se expandir e racionalizar a assistência técnico-financeira da União aos governos municipais, tendo, ainda, sugerido certos critérios a serem

(89) Como funcionário do Departamento de Assistência Técnica aos Municípios do Paraná, o autor tem tido oportunidade de testemunhar uma intensa atividade desse órgão nos setores aludidos, especialmente nos de construção e conservação de estradas intermunicipais e de assistência contábil.

adotados por um tal programa (90).

Ao contrário do que ocorre com o programa de *grants-in-aid* do governo federal dos Estados Unidos, o sistema de subvenções usado pelo Brasil ainda não tirou vantagem de sua potencialidade como instrumento para o aperfeiçoamento dos padrões administrativos dos órgãos beneficiários, o que se faz nos Estados Unidos, onde se exige que certas técnicas administrativas

sejam observadas na aplicação dos recursos concedidos, inclusive a adoção do sistema do mérito para o pessoal dos serviços a serem financiados por esse processo. Certamente a introdução de dispositivos desta natureza exige um programa bem definido de subvenções, o qual, como tudo indica, é uma engrenagem importante que está faltando no mecanismo das relações entre os Municípios, de um lado, e os Estados e a União, de outro.

(90) GETÚLIO VARGAS, "Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, na Abertura da Sessão Legislativa de 1951". *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1951, pág. 233.

IV — SUMÁRIO

Durante mais de quatro séculos as instituições locais brasileiras se arrastaram na impotência e na apatia a que as obrigavam a falta de recursos financeiros e a centralização dos negócios do Município nas mãos dos governos regionais. Com a Constituição de 1946, todavia, começou a se operar uma transformação substancial nesse quadro sombrio, graças ao restabelecimento da autonomia municipal em bases mais concretas e especialmente graças à atribuição de maiores recursos aos Municípios.

() crédito por essa transformação cabe a um grupo de municipalistas que atuavam tanto dentro como fora da Assembléia Nacional Constituinte. A bandeira municipalista continua, porém, a ser constantemente desfraldada numa série de congres-

sos nacionais, estaduais e regionais, num esforço em prol da consolidação da posição já alcançada e da obtenção de maiores recursos financeiros para os Municípios.

Entretanto, a realização desses objetivos não basta para o desenvolvimento de instituições locais vigorosas. Além de alguns problemas básicos nacionais de natureza econômica, política e social, que impõem sérios obstáculos ao desenvolvimento da vida municipal, outro problema de caráter interno também contribui para reduzir a eficiência do Município típico brasileiro como unidade de governo. Esse problema consiste na falta de administradores treinados e capazes de obter o máximo de aproveitamento de quaisquer recursos, mesmo pequenos, de que

disponha o governo municipal. E' opinião de muitos estudiosos dos problemas municipais que a ausência de administradores profissionais e das técnicas modernas da administração tem constituído sério obstáculo ao emprego racional dos novos recursos atribuídos aos Municípios. Mas, para atenuar êsse problema, o sistema de relações entre o governo municipal e os governos federal e estadual ofe-

rece possibilidades ainda praticamente inexploradas, pois o mecanismo dessas relações poderia ser usado pelas esferas governamentais superiores para aperfeiçoar os processos da administração municipal. De especial importância nesse mecanismo é o papel dos departamentos de assistência técnica aos Municípios e a introdução de um sistema racional de auxílios e subvenções aos governos locais.

“Assim como há leitura e leitura, há anotação e anotação. Não estou recomendando o tipo de notas que muitos alunos tomam durante as aulas. Não são documentos de raciocínio. Quando muito, constituem uma transcrição aplicada. A anotação inteligente é, talvez, tão difícil quanto a leitura inteligente. Na verdade, uma deve ser o reflexo da outra, se as notas que se tomam enquanto se lê são o resultado do raciocínio.”

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

A — LIVROS

- ALMIRO, Affonso, editor, *Municipalismo em Termos Financeiros*, Série Finanças em Debate, vol. 4 (Rio de Janeiro, Edições Financeiras, S. A., 1951), 75 págs.
- CARNEIRO, Levi, *Organização dos Municípios e do Distrito Federal* (Rio de Janeiro, Editorial Sul-Americana, S. A., 1953), 323 págs.
- CARVALHO, Orlando M., *Política do Município*, Ensaio Histórico (Rio de Janeiro, Livraria Agir, editôra, 1946), 172 págs.
- FERREIRA, Pinto, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, 2.^a edição, 2 vols. (Rio de Janeiro, José Konfino, editor, 1951), 831 págs.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário Estatístico do Brasil*, Ano XII, 1951 (Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1952), 717 págs.
- LESSA, Gustavo, *O Distrito na Organização Municipal* (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1952), 63 págs.
- MEDEIROS, Océlio, *O Governo Municipal no Brasil* (Rio de Janeiro, I.B.G.E., s/data), 126 págs.
- MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1946*, 2.^a edição (Rio de Janeiro, Max Limonad, editor, 1953, 5 vols.).
- NUNES, José de Castro, *Do Estado Federado e Sua Organização Municipal* (Rio de Janeiro, Leite Ribeiro e Maurillo, editôres, 1920), 575 págs.
- OLIVEIRA, Yves Orlando Tito de, *A Revolução Municipalista na Constituição Brasileira de 1946* (Salvador, edição particular, 1953), 109 págs.

- SILVA, Cristiano Martins da, *Dirigido Público Municipal e Administração dos Municípios no Estado de Minas Gerais* (Belo Horizonte, Edições Mantiqueira, 1952), 438 págs.
- VIANA, Arruda, *O Município e Sua Lei Orgânica* (São Paulo, Edições Saraiva, 1950), 370 págs.
- VILLA, Francisco Machado, *O Município no Regime Constitucional Vigente*, 1.^a edição (Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1952), 247 págs.
- XAVIER, Rafael, *O Município e a Realidade Nacional* (Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1952), 138 págs.
- XAVIER, Rafael, *Campanha Municipalista* (Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1950), 234 págs.

B — REVISTAS

- ALMEIDA, Rômulo, "Problemas Estruturais do Município", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1950, págs. 498-512.
- BURKINSKI, Francisco, "Governo Municipal", *Revista do Serviço Público*, março, 1953, págs. 59-66.
- BOUÇAS, Valentim F., "Sistema Tributário Municipal", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1950, págs. 446-63.
- LEAL, Vítor Nunes, "Restrições à Autonomia Municipal", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1951, págs. 123-147.
- LEAL, Vítor Nunes, "Leis Municipais", *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março, 1950, págs. 67-73.
- LEME, Flávio, "Condições Mínimas para Criação de Município", *Revista Brasileira dos Municípios*, julho-setembro, 1950, páginas 757-670.
- PAUPÉRIO, A. Machado, "Evolução do Estado Brasileiro", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1951, págs. 188-92.
- PÔRTO, Costa, "O Crédito Agrícola e a Revitalização do Município", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1949, págs. 215-19.
- ROCHA, Francisco Brochado, "Incorporação, Subdivisão e Desmembramento do Município", *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março, 1950, págs. 98-106.

SOBRINHO, Barbosa Lima, "Atualidade da Campanha Municipalista", *Revista Brasileira dos Municípios*, julho-setembro, 1949, página 446.

VARGAS, Getúlio, "Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, na Abertura da Sessão Legislativa de 1951", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1951, págs. 233-34.

"Há pessoas que gostam de anotar na capa ou nas últimas páginas do livro. Pensam, como eu, que isto evita o trabalho de uma leitura extra, para redescobrir os principais pontos que pretendiam guardar. Vocês custarão mais a emprestar seus livros, se os anotarem ou se escreverem em suas últimas páginas. Eles se tornarão documentos de sua autobiografia intelectual e vocês não gostarão de confiá-los a ninguém, exceto ao melhor dos amigos."

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

000040652



BIBLIOTECA

Fundação Getúlio Vargas