

PARECERES

MUNICÍPIO — AUTONOMIA — TUTELA ADMINISTRATIVA — SUSPENSÃO E ANULAÇÃO DE ATOS MUNICIPAIS PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA — INCONSTITUCIONALIDADE

— Autonomia é um conceito puramente político, não é, absolutamente, um conceito jurídico.

— A autonomia municipal não mais se coaduna, em face do preceito constitucional, com o regime de tutela, a ser exercido através das medidas de suspensão e de anulação dos atos municipais pelo Governador e pela Assembléia Legislativa.

PARECER

Exmo. Sr. Ministro, Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A Procuradoria Geral da República, na forma da Lei n.º 2.271, de 22-7-54, submete ao exame do Egrégio Supremo Tribunal Federal a Representação que recebeu da Câmara Municipal de Fortaleza, Estado do Ceará, na qual é argüida a inconstitucionalidade dos arts. 34, n.º XIX e 104 da Constituição estadual, bem como dos arts. 55, n.º VI, 57, 49, § 1.º e 83 parágrafo único da Lei estadual n.º 227, de 14 de julho de 1948.

I

2. Alega a representante, que os dispositivos indicados da Constituição estadual e da lei mencionada, atentam contra a autonomia municipal, assegurada na Constituição federal, art. 7.º VII, letra e. “Aquele, argumenta a peticionária, porque, no seu art. 34, n.º XIX, depois de permitir a anulação das leis municipais pela Assembléia Legislativa estadual, autoriza a suspensão dos atos da competência dos municípios por ato só da vontade do Chefe do Executivo estadual: esta última, porque desce a regulamentar a intimidade da vida municipal,

estabelecendo a maneira de constituir a mesa das Câmaras, fixando o subsídio dos vereadores e do prefeito e limitando o tempo de reunião das câmaras municipais”.

3 — Os dispositivos impugnados têm a seguinte redação:

Constituição do Estado

Art. 34. Compete ao Governador do Estado:

XIX — Suspender a execução das leis, resoluções, posturas e atos da Administração municipal, nos casos do art. 104, até que a Assembléia sobre elas se manifeste.

Art. 104. As leis, resoluções e atos municipais poderão ser anulados pela Assembléia Legislativa quando:

I — contrários às leis do Estado ou da União;

II — ofensivos aos direitos de outros Municípios;

III — excessivamente gravosos em matéria de impostos, mediante representação assinada por qualquer cidadão ou pessoa jurídica;

IV — autorizarem a venda, hipoteca, aforamento, arrendamento ou permuta dos bens do Município.

Lei Estadual n.º 227 de 14 de junho de 1948. (Dispõe sobre a Organização dos Municípios).

Art. 49 ... § 1.º A totalidade do subsídio (dos vereadores) não poderá exceder, mensalmente, à metade do subsídio do Prefeito.

Art. 57. A Câmara reunir-se-á em sessão legislativa ordinária, de sessenta dias, prorrogáveis por quinze dias, duas vezes por ano, nos meses de março e setembro.

Art. 85 ... § 1.º O subsídio do Prefeito não poderá exceder a dez por cento da renda dos Municípios e, em nenhum caso, ultrapassará os vencimentos da mais alta autoridade judiciária local.

II

4. A Assembléia Legislativa, em ofício de 10-9-54, prestou informações a esta Procuradoria Geral sobre a representação e exame. Reporta-se ao que foi decidido, quanto ao resguardo da autonomia municipal, pela Lei Magna (art. 28) pelo Pretório Excelso da Representação n.º 130 (voto do Sr. Ministro Ribeiro da Costa, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 28, pág. 240 e segtes.), bem como ao julgado inserto no *Arquivo Judiciário*, vol. 103, pág. 112.

5. Com base na citada jurisprudência e em autores de nota conclui a Assembléia Legislativa que não só a Constituição do Estado, como a Lei Orgânica dos Municípios, asseguram, pela forma adequada, a autonomia dos Municípios.

III

6. Os dispositivos impugnados, da Constituição estadual, (art. 34, n.º XIX e 104) conferem ao Governador do Estado o poder de suspender a execução, o que equivale a vetar determinadas leis, resoluções e atos municipais, até que a Assembléia sobre eles se manifeste; esta,

por sua vez poderá anulá-los, *ex-officio*, ou mediante provocação do Governador.

7. Castro Nunes, em sua obra clássica, *Do Estado Federado e Sua Organização Municipal*, publicada em 1921, examina as várias formas de "superintendência dos poderes centrais sobre a vida administrativa do Município e classifica-as em duas categorias; a) controle *ex-officio*; b) controle por provocação de interessados.

8. Em seguida aponta um exemplo que interessa, particularmente, ao caso em tela:

"A regra predominante no Brasil é conferir ao Governador ou Presidente a faculdade de *suspender* e à Assembléia ou Congresso estadual a de *anular* os atos ou deliberações municipais quando contrários à Constituição e leis federais, à Constituição e leis estaduais, ofensivos dos direitos de outros municípios ou exorbitantes dos poderes concedidos ao município" (pág. 221).

9. E, em nota, cita várias Constituições estaduais, então vigentes, em que tal espécie de controle *ex-officio* e de caráter político dos órgãos do Estado sobre o Município era possível no regime constitucional de 1891.

10. Araújo Castro, em monografia sobre a *Reforma Constitucional*, publicada em 1924, prestou o mesmo depoimento:

"Em regra compete às assembléias legislativas estaduais declarar sem efeito as resoluções e atos das Câmaras Municipais contrários às Constituições e leis federais e estaduais, cabendo ao Executivo suspendê-los quando estiverem encerrados os trabalhos legislativos" (pág. 113).

11. Advertia, o mesmo autor, que a opinião de Amaro Cavalcânti (*Regime Federativo*, pág. 368) era de que ao Judiciário competia tal faculdade. Mas êle preferia a intervenção do Legislativo (ob. cit., pág. 113).

12. Carlos Maximiliano, comentando o dispositivo constitucional de 91, dizia que

“apesar de se limitar a Constituinte a assegurar a autonomia do município, esta não existe efetivamente”.

E exemplificava:

“Constituição e leis ordinárias admitem recurso, a respeito de assuntos políticos e administrativos, de atos da autoridade executiva ou legislativa local para a Assembléia ou para o próprio Governador do Estado” (*Comentários*, 2.^a ed., 1923, pág. 636).

13. O egrégio Supremo Tribunal Federal em acórdão de 28-8-1912, declarou que certo dispositivo da Constituição do Amazonas, que conferia ao Governador a faculdade de suspender e, ao Congresso estadual, a de anular atos e resoluções das Câmaras Municipais não violava o dispositivo do art. 68 da Constituição federal porque, diz o aresto “a autonomia, que nesse artigo é assegurada ao município, é restrita aos negócios de seu peculiar interesse e não pode ser invocada pelas autoridades municipais para se superporem às Constituições e leis federais e do Estado e as violarem” (*Revista Forense*, vol. 18, pág. 395).

14. Mas, como é sabido, naquele tempo a autonomia municipal era assegurada, no art. 68, do texto fundamental, de forma vaga e imprecisa e como uma outorga dos Estados, *in verbis*: “Os Estados organizar-se-ão por forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

15. Em torno do art. 68 da Constituição de 91 dissertaram com a habitual proficiência Pedro Lessa e Francisco Campos. Enquanto dizia o primeiro que “se há termo de acepção precisa na linguagem do direito constitucional e do direito administrativo, é este — autonomia” (*Reforma Constitucional*, pág. 54) para o segundo, com maior profundidade:

“Autonomia é um conceito puramente político; não é absolutamente, um conceito jurídico e a diferença que existe entre um princípio jurídico e um princípio

político é que o princípio jurídico é suscetível de determinação precisa e definida e o princípio político é, por sua natureza, vago e indeterminado” (*Antecipações à Reforma Política*, pág. 31).

16. E, em seguida, ponderava que “a discussão em torno do art. 68 da Constituição federal há de ser uma discussão que paira no indeterminado e no vago, porque não é, absolutamente, um conceito jurídico o conceito da autonomia” (pág. 32).

IV

17. Foi com o objetivo de dar maior clareza ao conceito da autonomia municipal, que tantas controvérsias ensinara no regime constitucional anterior, que os textos de 1934 (art. 113) e de 1937 (art. 26) procurara definir-lhe os contornos. E a Constituição vigente, no art. 28, preferiu, também, à especificação, em vez do preceito vago de 91.

18. Será compatível com o diploma atual o contrôlo dos atos legislativos e administrativos do Município pelo Governador do Estado e pela Assembléia Legislativa estadual, como o prescreve a Constituição do Estado do Ceará.

19. Uma pesquisa nos textos das demais Constituições estaduais vigentes poderá trazer subsídios ao debate. Silenciam sobre o assunto as de Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe.

20. A de Goiás (art. 21, n.º XV) permite a revisão, pela Assembléia, das leis municipais, a fim de expurgá-las de dispositivos contrários à legislação federal ou estadual; a de Pernambuco dá ao Governador (art. 68, n.º XVII) competência para “suspender, depois de anulados pelo poder competente, os atos e resoluções municipais contrários à Constituição e às leis federais e do Estado”; mas, entre as atribuições da Assembléia não se encontra a de anular leis municipais;

a do Rio Grande do Sul atribui à Assembléia a competência para “rever as leis orgânicas municipais a fim de expurgá-las de disposições contrárias à legislação federal ou à estadual” (art. 46, n.º XVIII); a do Maranhão art. 59, n.º XV) faculta ao Governador “suspender as leis, posturas ou quaisquer resoluções das Câmaras Municipais, nos casos previstos no art. 28, n.º IX, quando não estiver reunida a Assembléia Legislativa, a qual comunicará o fato, logo depois de se reunir”; o dispositivo invocado dispõe que à Assembléia cabe “declarar sem efeito as leis, posturas ou quaisquer resoluções das Câmaras Municipais, vetadas ou não pelos prefeitos, nos seguintes casos: a) quando implícita ou explicitamente contrários à Constituição federal, à do Estado, bem como às leis federais e estaduais; b) quando ofensivas aos direitos de outros municípios; c) quando contiverem objeto estranho à competência ou às atribuições dos municípios, ou quando forem manifestamente gravosos, em matéria de impostos”; a de Santa Catarina (art. 23, VIII, c) admite que a Assembléia torne sem efeito resoluções das Câmaras e atos do Prefeito “quando manifestamente gravosos em matéria tributária.”

21. No estudo sobre *Restrições à Autonomia Municipal* (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 17, pág. 452; vol. 18, pág. 384 e vol. 19, pág. 424) Vítor Nunes Leal aponta êsses e outros exemplos de menor repercussão da interferência, na Administração municipal, de órgãos dos Estados. E comenta:

“As disposições apontadas só se poderiam considerar compatíveis com a Constituição federal naqueles casos em que fôsse possível interpretar-se a faculdade de revisão dos atos municipais, ou de colaboração na prática dos mesmos, como destituição de qualquer apreciação de conveniência, restrita, portanto, ao controle prévio ou posterior da ilegalidade”.

22. Passando ao exame do “controle de legalidade” sustenta que êle cabe ao

Poder Judiciário, como, aliás, já opinava Felisbello Freire, no regime de 91 (*As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*, pág. 69). E, rematando o seu raciocínio, diz:

“Com base nas considerações precedentes, *reputamos exorbitantes*, em tudo quanto fôr estranho à fiscalização da gestão financeira dos municípios as disposições das Constituições estaduais que, com ligeira diferença de redação, permitem à assembléia legislativa “anular”, “revogar”, “tornar sem efeito” leis, resoluções e atos municipais que forem contrários às instituições e leis da União e dos Estados, ou que ofenderem direitos de outros municípios”.

23. Entre os dispositivos que aponta, como exorbitantes, se encontra o art. 18 n.º XVIII, c-c 104, I e II da Constituição do Ceará (*Revista cit.*, vol. 18, págs. 388 e 391) objeto da presente representação.

24. Francisco Machado Vila, em recente monografia, *O Município no regime constitucional vigente* (1952), depois de transcrever os dispositivos da Constituição do Ceará (arts. 18, XVIII e 194) ora em exame, comenta:

“*Consideramos inconstitucionais êsses dispositivos* ... Como ficou bem claro compete ao Judiciário a declaração de inconstitucionalidade da lei e a anulação de atos ofensivos de direitos garantidos pela Constituição (pág. 231).

25. Em verdade, em face do disposto no art. 28 da Constituição vigente, explícito quanto à autonomia municipal, não é mais possível admitir-se a *suspensão* e a *anulação* de leis, resoluções e atos municipais, pelos órgãos estaduais, como acontecia no regime de 1891.

26. Os Municípios deixaram de receber dos Estados os atributos de sua autonomia, cuja principal fonte é hoje o texto federal.

27. A “administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse”; a decretação e arrecadação dos tributos de

sua competência e aplicação de suas rendas”; e “a organização dos serviços públicos locais” são competências privativas que se traduzem e se exercem através de leis, resoluções e atos emanados dos órgãos da Administração local.

28. Não podem esses atos ficar sob a tutela ou o controle do Governador ou da Assembléia Legislativa, quer quanto à sua conveniência, quer quanto à sua legalidade. No primeiro caso haveria ingerência direta nos negócios municipais com usurpação da autonomia de seus órgãos; no segundo a atribuição cabe ao Judiciário.

V

29. Uma rápida consulta ao direito comparado mostrará que a suspensão e anulação, tais como foram inscritas na Constituição em exame, é medida corrente nos regimes de centralização administrativa, onde a autonomia municipal não alcançou os foros de preceito constitucional.

30 J. A. Carneiro Maia em sua obra clássica *O Município — Estudos sobre a administração local* (Rio de Janeiro, 1883), dedica vários capítulos aos regimes de *tutela administrativa* vigorantes na Europa, desde a antiguidade até os fins do século passado (págs. 113 e seguintes). Autores modernos, como adiante veremos, dão os característicos atuais desse regime.

31. Em verdade a *suspensão* e a *anulação* das leis, resoluções e atos municipais, pelo Governador e pela Assembléia Legislativa são formas de exercício de um poder hierárquico, ou de tutela, admissíveis num regime unitário ou de subordinação, mas incompatíveis com a autonomia.

32. Jacques Dembour, em preciosa monografia (*Les Actes de la tutelle administrative en droit belge*, 1955) define os poderes de *anulação*:

L'annulation de tutelle est l'acte par lequel l'autorité supérieure, agissant en

vertu des pouvoirs limités qui lui ont été conférés par la loi ou en vertu de celle-ci met à néant une décision émanant d'un corps administratif autonome parce qu'elle viole une règle de droit ou blesse l'intérêt general” (pág. 154).

Em termos semelhantes é caracterizada a suspensão (pág. 186).

33. E outro autor belga define a tutela que, se reveste da forma de veto, suspensão e anulação, como a limitação, imposta à autonomia, *in verbis*:

Le tutelle est précisément une limitation imposée à l'autonomie du service décentralisé en vue de sauvegarde de la légalité et de l'intérêt general (André Butgenbach, *Princ. Gen. Org. et Moyen d'Action des Adm. Publiques*, 1954, págs. 114 e seguintes).

34. Dissertando sobre *A Tutela Administrativa nas Autarquias Locais* (1940), no direito português, A. P. Pires de Lima, afirma:

“Para nós, o controle jurídico não é mais do que aspecto particular da tutela administrativa, em cujo conceito cabe, perfeitamente, pelo órgão que o exerce, pela limitação que constitui à atividade dos corpos locais e até pelo fim que visa” (pág. 49).

35. Fernando Garrido Falla em monografia recente, assim define a tutela:

La tutela se presenta en primer lugar como un conjunto de poderes sobre la actividad jurídico-administrativa del ente descentralizado. Supone una revisión de esta actividad par los organos superiores (Administración indirecta del Estado y descentralización funcional)” (Madri, 1950, pág. 180).

36. Rafael Bielsa, depois de reportar-se a R. Maspétiere e P. Larroque (*La tutelle administrative*, Paris, 1930, pág. 10) e de traduzir a noção da tutela administrativa, dada pelos autores franceses, como sendo *el conjunto de poderes limitados, acordados por la ley a una autoridad superior, sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos, con un fin de proteccion del interés general*, comenta:

La expression tutella implicaria necesariamente para los entes administrativos una incapacidad, lo contrario, precisamente, de lo que rige para ellos; la descentralización administrativa es una especie de "emancipación" del organo administrativo, con una diferencia, y es que este surge a la vida jurídica, es decir, originariamente, como persona ya capaz aunque tenga algunas limitaciones el menor es tambien sujeto de derecho, pero originariamente incapaz, de hecho (Estudios de Derecho Publico, I. Derecho Administrativo, 1950, página 435).

37. Charles Eismein em sua obra *Centralisation et Descentralisation* (Paris, 1948) depois de referir-se aos poderes de autorização, aprovação, anulação, suspensão e substituição, comenta:

... ces pouvoirs correspondent toujours, par eux-mêmes, pourrait on dire, à l'exercice par l'autorité centrale d'un controle sur l'action des autorités locales, en particulier de leurs décisions (pág. 170).

38. Do contrôlo dos órgãos administrativos locais, peculiar aos regimes unitários, ocupam-se, também, os autores italianos (G. Zanobini, *Scritti vari di Diritto Pubblico*, 1955, pág. 397; A. Lenti, *L'Amministrazione Locale*, 1953, página 337 e seguintes).

39. As citações feitas, colhidas no direito europeu, mostram que a suspensão e a anulação são apanágios dos regimes de tutelas, de centralização administrativa, nos quais a autoridade superior se reserva a faculdade de intervir por várias formas, na atividade dos órgãos de menor hierarquia.

VI

40. Entre nós, vigorou, no Império, o regime de tutela (Lei de 1 de outubro de 1828, art. 73; Carneiro Maia, ob. cit., pág. 203 e seguintes).

41. Na primeira república, não tendo sido delineados no texto da Lei Magna,

os contornos da autonomia municipal, ela surgiu nos textos estaduais como uma delegação, que o outorgante restringia ou ampliava ao sabor das circunstâncias.

42. Mas, no regime vigente, o art. 28, da Constituição institui a autonomia com características não só políticas como jurídicas, em linguagem mais precisa e de conteúdo objetivo.

43. Na primeira República, não mais se coaduna, em face do preceito constitucional, com o regime de tutela, a ser exercido através das medidas de suspensão e de anulação, como consta do texto impugnado da Constituição do Estado do Ceará, que me parece inconstitucional.

VII

44. Não procede, todavia, a reclamação contra os dispositivos da Lei Orgânica dos Municípios cearenses. Eles contêm preceitos normativos de conteúdo ético. Não envolvem qualquer subordinação, ou ingerência do poder estadual na vida administrativa do Município.

45. A limitação dos subsídios dos Prefeitos e Vereadores, em função das rendas municipais e da remuneração das autoridades judiciárias encontra base em nossa tradição (Alcântara Machado, *Problemas Municipais*, 1917, pág. 35); o mesmo se pode dizer a respeito das sessões ordinárias das Câmaras. Em nenhum caso a Constituição federal oferece norma explícita em contrário.

46. Em face do exposto, opinando pela procedência, em parte, da presente Representação, requer o Procurador Geral da República seja a mesma distribuída e julgada como de justiça.

P. Deferimento.

Rio de Janeiro, 23 de abril de 1957. —
Carlos Medeiros Silva, Procurador Geral da República.