

## A FUNDAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

POR ORLANDO M. CARVALHO

**P**ROPÓS o Ministério da Justiça a criação de uma Fundação dos Municípios, destinada a promover a “revitalização social das comunidades municipais, o aperfeiçoamento de sua administração e o desenvolvimento das diversas regiões géo-econômicas do País”, e a ser um “centro de estudo e planejamento administrativo, social e econômico, de interesse municipal e regional” (Art. 1.º do anteprojeto de Estatutos).

Para êste fim, seria constituída a entidade, com sede no Rio de Janeiro, a manter-se com patrimônio inicialmente doado pelo Govêrno Federal.

Pelo próprio Estatuto se depreende que a Fundação, órgão a ser criado em lei federal para perseguir fins estatais, seria mais uma personalidade jurídica, à qual o Estado delegaria a incumbência de realizar certas atividades que o atual aparelhamento burocrático não estaria em perfeitas condições de executar.

A exposição de motivos que acompanha a apresentação do anteprojeto ao Sr. Presidente da República esclarece o pensamento das autoridades iniciadoras do empreendimento. Ali se estabelece a forma do financiamento, quando diz que o “auxílio financeiro da União constituirá objeto de consultas e entendimentos com os líderes parlamentares” (pág. 5); que o Ministério da Justiça tem para isso competência “relativa à organização política do país” (pág. 8); que “cabe ao Govêrno Federal facilitar o exercício das funções peculiares aos municípios, dando-lhes tôda assistência possível”. (pág. 9).

A exposição acentua também que a instituição conseguirá melhor adaptação dos serviços públicos e “aliviará a tarefa do Govêrno Federal, ao qual permitirá concentrar-se em atividade de caráter essencialmente nacional”.

Notamos que, nem uma vez, menciona êste documento a existência dos Estados-membros e dos Territórios, a não ser na página 6, quando, a propósito da obtenção de fundos para o funcionamento da nova entidade de direito público, declara que “talvez os Estados pudessem ser consultados sôbre a possibilidade de também contribuírem”.

O que a exposição propõe e o Estatuto organiza é o estabelecimento de relações diretas entre a União e o Município. Diz a nossa Constituição que a “União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios” (Art. 1.º, § 1.º), donde se conclui que o Município, por si, não é elemento constitutivo da Federação, embora seja alicerce do regime democrático de govêrno por descentralização.

É, por sua natureza, criação de direito dos Estados-membros; sua validade, como ordem jurídica, não deriva imediatamente do direito federal, mas da ordem jurídica do Estado-membro, como disse GIACOMMETTI:

“Ihre Organisation wird aber normativ im Gegensatz zur kantonalen nicht unmittelbar durch das Bundesrecht, sondern durch das kantonale Recht bestimmt; ihr Geltungsgrund ist mit anderen Worten die kantonale Rechtsordnung und ihr Imperium, soziologisch betrachtet, vom kantonalen abgeleitet”. (*Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*, Polygraphischer Verlag, Zuerich, 1941, p. 71).

Se o Município é instituído, supõe-se que haja atividades de caráter tão peculiar, que sômente esta entidade territorial possa exercê-las e daí decorre a existência de um círculo de ação que lhe será próprio, dentro do qual tem atividade autônoma. Mas, o desenvolvimento social e econômico do Estado moderno tende a fundir as diversas esferas de ação governamental, o que permite a cooperação das varias categorias de autoridades, dentro de uma Federação. Os limites de tais atividades, correspondentes à essência sociológica das entidades, são dados pelo direito positivo de cada União, onde encontramos uma série de postulados constitucionais restringindo-lhes a competência e a cooperação. O exemplo dos Estados Unidos da América do Norte

neste setor é bastante expressivo, sobretudo porque serve de amparo à iniciativa do Ministério da Justiça.

Ao findar-se a II Grande Guerra, a União realizava 119 serviços para as comunidades urbanas e mais de 110 repartições federais mantinham contacto directo com as entidades locais, ou realizavam serviços de directo interesse dos municípios. Os serviços federais indirectos são feitos pelo Bureau de Recenseamento, que publica o anuário *City finances*; pelo Bureau de Padrões, que padroniza compras municipais e fornece planos; pelo Departamento de Estradas, pelo Serviço Federal de Saúde e pelas repartições encarregadas da assistência aos Desempregados. Os serviços federais directos compreendem os serviços policiais de investigação e identificação; o fornecimento de mudas, sôros, reabastecimento de jardins zoológicos; a feitura de trabalhos de instalação e organização de bibliotecas; orientação e realização de provas de seleção de pessoal, e outras atividades mais miudas.

Durante o período de beligerância, os problemas excepcionais de defesa civil, regulamentação de tráfego e ajuda às áreas congestionadas pela concentração de produção de guerra mereceram especial atenção das autoridades federais.

Tôdas estas relações, de modo menos intenso, existem em nosso organismo burocrático. As organizações policiais federais, estaduais e municipais fazem intercâmbio de atividades e informações; o Ministério da Agricultura fornece materiais aos Municípios; o Instituto Nacional do Livro favorece a organização de bibliotecas, dando orientação, lista básica de obras e das coleções iniciais, e o D.A.S P. já veio gratuitamente a Belo Horizonte para realizar importantes investigações sobre os serviços municipais.

Há, entretanto, outro setor de relações que desejaríamos analisar, para justificar posteriores conclusões: é o do financiamento para a realização de obras de maior vulto, especialmente construção de ruas. O Governo Federal tem gradualmente auxiliado a construção de estradas, desde 1916, mas a concessão dos auxílios ou subvenções é feita aos Es.

tados-membros, e não aos Municípios. A princípio, o Congresso Federal exigia que o fundo, constituído metade pela União, metade pelos Estados, fosse aplicado somente em estradas. Em 1932, fazendo grandes doações de emergência para esse mesmo fundo rodoviário, o Congresso omitiu a restrição para construções dentro dos perímetros urbanos. Em 1934, declarou que um quarto da verba poderia ser empregada na construção de ruas e, em 1944, a providência foi revigorada.

Comentando esta técnica de cooperação, declara AUSTIN MAC DONALD que a maioria dos contactos entre a União e os Municípios tem sido efetivada por intermédio do Estado-membro. Este é o padrão tradicional das relações entre os dois tipos de autoridades. Entretanto, o Congresso não hesitou, em circunstâncias especiais decorrentes da depressão econômica ou da guerra, em fazer empréstimos ou subvenções diretamente aos governos municipais. As subvenções federais não acarretavam restrições desarrazoadas, mas deve admitir-se francamente que representam um método de contacto direto entre as cidades e a Nação que anula os governos estaduais. A frase inglesa é mais pitoresca:

“But it must be freely admitted that they have provided a method of direct contact between the cities and the nation, “short-circuiting” the state governments” (*American city government and administration*, 4.<sup>a</sup> ed., Crowell, N. Y., 1947, pág. 108).

Servindo-se da experiência americana, o Ministério da Justiça pretende instituir entidade que excede de muito a ação intergovernamental americana. Nos EE.UU., a subvenção ao Estado-membro para realizar serviços locais tem sido a regra. A exceção de subvenção direta às cidades é recente e considerada sob naturais reservas.

O anteprojeto em aprêço institui tarefas novas para os Municípios, quando, no artigo 5.º, cria, nas regiões geo-econômicas, Comissões Regionais de Estudo e Planejamento geo-econômico, constituídas pelos prefeitos e outras autoridades. Podem estas comissões abranger a vários Estados

e têm função específica, fundos próprios e programa administrativo distinto. São, portanto, mais do que as Uniões de Municípios, previstas em lei em Minas, porque sua tarefa é baseada na essência sociológica e econômica do Município, que nem sempre é matéria legalmente integrada na competência do Município, criatura da lei. É, assim, a Fundação baseada mais no círculo de assuntos municipais derivado do conceito de direito natural da essência do Município, quando, no direito positivo, as funções municipais são determinadas pelo direito do Estado-membro. GIACOMMETTI o exprime com a sua respeitável autoridade nos seguintes termos:

“Der Bereich der Gemeindematerien kann nicht etwa aus dem Wesen der Gemeinde abgeleitet werden; denn in diesem Falle wuerde man es mit einem naturrechtlichen Begriff der Gemeindeangelegenheiten zu tun haben. Die Gemeindefunktionen sind aber als taetigkeiten kantonaler Organe kantonale Funktionen und muessen daher auch durch das kantonale Recht bestimmt werden” (op. cit., p. 76).

A existência da Fundação, com os propósitos definidos no anteprojeto, cria novas funções para os Municípios e amplia a competência das autoridades locais, o que choca com a tradição do direito público estadual do país e de modo direto, contradita o espírito da Constituição. Se a Constituição friza o desejo do povo, manifestado por seus representantes, de manter a Federação, logo no artigo 1.º; de restaurar a posição de prestígio dos Estados-membros, quando lhes permite o uso de símbolos próprios (art. 195); e impede formalmente a apresentação de projeto de lei que vise a abolir a forma federativa do Estado, é inegável que a política das autoridades federais não pode orientar-se no sentido de promover o enfraquecimento e a substituição dos Estados-membros por outras entidades, baseadas na divisão administrativa, tendo por base as regiões géo-econômicas.

A exposição de motivos trai esta preocupação, quando, às páginas 13, prevê a diminuição de força das entidades federadas e formula a hipótese de sua substituição: “serão,

assim, (com o fortalecimento e a revitalização das cidades) enfrentados os problemas de desorganização social resultados do enfraquecimento ou quebra da influência dos grupos, instituições e costumes tradicionais”.

Já a nossa Federação não apresenta características tão precisas que a figura apareça pacificamente aos olhos dos observadores. Estudiosos brasileiros reiteradamente comentam o decréscimo de competência dos Estados-membros e a diminuição de recursos para prover às tarefas que lhes atribui a Constituição. A crise que as unidades federadas atravessam acentuar-se-á com a execução de vários dispositivos referentes à redistribuição da renda, postergada em virtude da gravidade de suas conseqüências.

A evolução da prática constitucional tem autorizado os técnicos estrangeiros a afirmar positivamente que não apresentamos modelo no assunto. Assim opina WHEARE:

“But whether we are to call the Brazilian Constitution of 1891 a federal constitution or not, there seems to be general agreement among students of its working that in practice its federal aspects were usually neglected. Centralization has usually predominated over federalism, or there have been intervals of internal dissension among certain of the states, when the general government was weakened and when actual civil war has occurred. Brazil does not provide a working example of federal government” (*Federal government*, Oxford University Press, Londres, 1947, pág. 23).

O esforço que se realiza nos Estados Unidos e sobretudo na Suíça é no sentido de resguardar a esfera autônoma de cada categoria de govêrno, dentro da técnica da cooperação.

Vimos como se processam tais relações nos EE.UU. Na Suíça, publicações recentes mostram que a alta administração helvética preocupa-se com o crescimento da ação federal e sugere, para impedir a absorção por ela das funções locais, a inclusão do Município como instituição na própria Constituição Federal. Em minucioso estudo sobre as “relações da Federação com as Comunas”, o DR. KONRAD

NAEGELI, de St. Gallen, impressionado com as imposições da pressão bélica sobre a administração suíça, analisa as várias medidas postas em prática pelo Governo Federal, que implicam em restrições à atividade das autoridades locais.

Desde 1939, atos sobre proteção contra ataques aéreos (*Verdunkelung* e *Luftschutzalarm*); sobre milícias locais (1940); sobre dispensa de trabalho (1942); sobre cuidados com a população atingida por danos de guerra (1943), etc., foram obrigando as comunas a relações diretas com a Federação; mas, acentue-se bem, tôdas elas assumem caráter excepcional, quando não puramente no interêsse da esfera nacional.

Mesmo assim, o princípio fundamental de que própria-mente só com os Cantões poderia a União manter contactos diretos foi atingido.

“Jedenfalls, ist dadurch der bisher am allgemeinen befolgte Grundsatz, dass der Bund eigentlich nur mit dem Kanton, nicht aber mit der Gemeinde zu tun habe, gruen-dlich durchbrochen worde”. (*Die Gemeindeautonomie, Benziger, Einsiedeln, 1946, p. 146*).

O autor insiste, na página final, em prevenir a opinião pública sobre as conseqüências da medida, embora visasse ela aos supremos interêsses da conservação da comunidade helvética, e sugere como principal tarefa do programa da Associação das Cidades a batalha pela revisão da Constituição Federal e a inclusão nela de um dispositivo que assegure a autonomia municipal.

Tendo em vista essas considerações, julgamos necessário chamar a atenção para os inconvenientes da Fundação dos Municípios, sob o ponto de vista de ataque à Federação e enfraquecimento das unidades federadas.

O propósito de auxiliar o reaparelhamento do interior é perfeitamente louvável e deve ser estimulado; mas a fórmula mais consentânea com a técnica constitucional não é a adotada pelo Ministério da Justiça.

Permite a Constituição Federal a criação, nos Estados, de órgãos de assistência técnica aos Municípios e nessas re-

partições se acumula apreciável soma de experiência administrativa. A lei de organização municipal vigente em Minas oferece todos os elementos para a correta solução do problema. No art. 123, n.º XIII, prescreve ao órgão de assistência técnica a realização de inquéritos periódicos, a fim de sistematizar conhecimentos gerais sobre a vida local, e, no n.º XX, manda promover reuniões de prefeitos de regiões onde haja problemas administrativos de interesse regional a resolver, examinando-os em comum e procurando fixar a solução técnica mais adequada, em face dos elementos apresentados.

Feita a determinação do planejamento tipicamente geoeconômico, autoriza a lei, no artigo 18, a constituição de Uniões de Municípios para a realização desses planos de interesse comum.

Há, pois, o órgão conveniente, a legislação adequada e o pessoal competente. Faltam apenas ao Estado de Minas meios financeiros para executar o programa que a lei lhe traçou, prevendo prudentemente a intensificação das técnicas de planejamento regional.

Por outro lado, o Governo Federal tem procurado suplementar a ação dos governos estaduais através de uma solução prática de auxílio, que é o convênio. Temos tido várias oportunidades de cooperar com a União na solução de problemas regionais, os quais são, em princípio, da exclusiva competência e encargo dos Estados. O sucesso da fórmula poderia ser ampliado, se o Ministério da Justiça se dispusesse a assinar convênios com os órgãos de assistência técnica aos Municípios, para, através deles, realizar a obra meritória de elevar o padrão de vida das populações do interior.