

MUNICÍPIO COMO MATÉRIA CONSTITUCIONAL

Vera Regina Pereira de Andrade
Mestranda do CPGD/UFSC

Introdução

Assim sintetiza o professor Hely L. Meireiles o perfil constitucional sob a égide do qual organiza-se o Estado Brasileiro: “Sendo o Brasil uma Federação, constituída pela União, indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e governada sob a forma de República Presidencialista, Representativa e Democrática (Constituição da República, arts. 1º. e § 1º.e 73), em que se assegura autonomia político administrativa aos Estados membros e Municípios (arts. i3 e 15 a sua administração há que corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais” (1).

Um reencontro contudo, com a materialidade do Estado (2) brasileiro revela, para além de sua roupagem constitucional, toda uma dinâmica histórica conflitiva e disfuncional na qual instalou-se, no ‘locus’ do Estado federado o Estado centralista em processo falencial; no ‘locus’ do regime democrático o regime burocrático autoritário de feição militar empresarial e seu corolário, a hipertrofia do Poder Executivo, minando o ‘locus’ da representação. Enfim, no ‘locus’ da autonomia municipal, instalou-se a autonomia em crise: o Município em processo falencial.

Nessa perspectiva, a reconhecida crise que enfrentam os Municípios brasileiros hoje incorpora e condensa, muito significativamente, o peso de uma problemática estrutural, matiza-

da por aspectos históricos, políticos, ideológicos, econômicos, sociais (que engendram diferentes formas de interpenetração), além dos aspectos constitucionais que lhe moldam a conjuntura. Ou seja, a crise municipal só adquire significação plena a partir de sua inserção no contexto material de correlação de forças que a constitui, revela e condiciona o encaminhamento de sua solução no lento processo de democratização em curso no Brasil.

ASPECTOS ESTRUTURAIS CO-CONSTITUTIVOS DA CRISE MUNICIPAL

– *Origem e evolução histórica do federalismo brasileiro:*

A Federação Brasileira tendo sido gerada no unitarismo - tendo se constituído por um movimento de segregação da autonomia provincial, vertendo do centro para a periferia numa cópia mal adaptada do modelo norte-americano - já trouxe inscrita em sua gênese o germe centralista, que se alastraria em escalada progressiva às demais Constituições. Assiste-se desde 1891 à ascensão dos poderes federais em detrimento dos poderes estaduais e sobretudo dos municipais. Os propósitos descentralizadores ‘lato sensu’ inseridos em algumas Constituições foram sucessivamente esvaziados pelo fortalecimento do poder central, refletindo a instauração de situações autoritárias de regime.

– *Centralismo e autoritarismo:*

A centralização tributária e político decisória atinge seu apogeu sob a hegemonia do modelo burocrático autoritário de feição militar empresarial vigente no Brasil pós-64, ao qual se vincula diretamente o esvaziamento da autonomia municipal. Este modelo organiza as relações de poder a favor do Executivo, que se hipertrofia envolvendo, entre outros fatores, centralização aumentada, a eliminação ou forte tensão do papel do legislativo, um presidencialismo forte, quase ditatorial (3). Mantém uma relação de autonomia entre a sociedade civil e o aparelho Estado reforçando uma tradição de controle centralizado das instituições estatais, pela desmobilização da práxis da cidadania e dos mecanismos de controle parlamentar e da sociedade civil.

O poder municipal, enquanto esfera de poder do Estado, participa da natureza deste e do regime que instaura e suas características são traduzíveis no âmbito local. O fortalecimento do Executivo se processa na esfera federal que concentra os recursos financeiros e o processo político decisório, com controle meramente nominal (a exemplo, o art. 45 da C.F. que dispõem sobre a fiscalização pelo Legislativo dos atos do Executivo até hoje não foi regulamentado, padecendo de eficácia). O Executivo local é submetido à macro encefalia federal, ocupando esidãos instrumentalizadores e executórios de suas decisões. Nesse sentido também existe tensão entre o Executivo e o Legislativo nacional: “Basta lembrar que a Câmara de Vereadores não pode ter iniciativas relacionadas com projetos para a criação de cargos públicos, requisição de tributos, orçamento municipal, etc., que são de competência exclusiva do prefeito. Os vereadores dispõem apenas de poder de veto às iniciativas do executivo em matérias desta natureza”. (4)

O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO VIGENTE E A PRÁXIS CENTRALISTA AUTORITÁRIA: O ESVAZIAMENTO DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Constitucionalmente, a autonomia municipal agrega três dimensões política, administrativa e financeira. É o que se depreende do art. 15 da C.F. (5) que assegura a autonomia municipal pela eleição direta de prefeitos, vice prefeitos e vereadores; pela administração do próprio Município no que respeite ao seu peculiar interesse especialmente quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas e quanto à organização de seus serviços públicos locais.

Este dispositivo no entanto sofreu decisivas restrições no contexto da práxis centralista autoritária e da própria Constituição, amálgama híbrido desta práxis.

-Quanto à autonomia política, o próprio § 1º P, em suas letras a, b, do art. 15 estabeleceu o processo de eleições indiretas para as Prefeituras das Capitais dos Estados e Municípios considerados estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional. Processo extensivo também às Prefeituras dos Municípios dos Territórios Federais (art. 17, § 3º da C.F.).(6)

-Quanto à autonomia financeira, o legado do centralismo tributário está manifesto no Capítulo V da C.F. sob o título “Do Sistema

Tributário Nacional” (e na lei 5.172, de 25-10-1966 que rege referido sistema). A amplíssima competência tributária deferida à União, que pode instituir todos os tributos arrolados sob o caput do art. 21 e 22 tem sua contrapartida na competência tributária específica mínima deferida aos Municípios pelo art. 24, os quais só podem instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana e sobre serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados. A instituição de taxas e contribuições de melhoria, que são tributos de natureza distinta dos impostos, é de competência cumulativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista no art. 18, incisos I e II, A maior fonte de receita municipal provém das transferências a cargo da União e dos Estados (prevista nos arts. 23, §§ 89 e 10, 24 §§ 10 e 20 e 25, inciso II), cujos tributos são distribuídos aos Municípios mediante mecanismos próprios previstos na C.F. e fixados por leis especiais, sujeitos a uma série de requisitos burocráticos.

O montante da receita pública está dividido na proporção de 6% para os Municípios, 24% para os Estados e 70% para a União (7) o que demonstra o esvaziamento da autonomia financeira municipal e a conseqüente escassez de recursos para a realização de serviços e obras, para a satisfação das necessidades e direitos sociais básicos dos cidadãos munícipes.

-Quanto à autonomia administrativa, suas limitações estão concomitantemente associadas ao centralismo tributário expresso (que por sua vez insere-se num contexto de incursão descontrolada da União no domínio econômico) e às lacunas deixadas pelo texto constitucional. A ausência de uma definição legal clara da repartição de atividades entre as três esferas de poder do Estado, associada à adoção pela C.F. da fórmula dos poderes remanescentes outorgados aos Estados membros pelo § 1º. do art. 13 tem gerado uma superposição administrativa dos serviços públicos, com graves distorções na sua execução. A cláusula peculiar interesse, pedra angular na definição da autonomia administrativa municipal tem ensejado, pela sua vagueza, a apropriação implícita de seu conteúdo pela União que lhe define os limites, à distância dos problemas locais sob um duplo perigo: o de restringir a competência dos Municípios ou onerá-los com serviços que não sejam peculiarmente locais, mas como tal definidos. Agrega-se desta forma à força financeira da União, que foi ao longo dos anos

avocando a si a decisão de assuntos que interessam de perto âmbito local, a absorção de serviços pelos Estados membros, por faça daqueles poderes.

Finalmente os Municípios não dispõem de autonomia para auto organizarem-se, cabendo ao Estado membro ao qual se integram d por sobre a organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais (§ único do art. 14 da C.F.) cláusula que igualmente tem que passar pelo crivo do poder estadual, não raro discriminador na defição do seu conteúdo. Contudo, os Estados membros deverão salvaguardar a autonomia municipal, sob pena de intervenção federal nos termos do art. 10, inciso VII, alínea e, da C.F.

TRANSIÇÃO POLITICA E MUNICIPIO

A luta pelo resgate e ampliação da autonomia municipal está inserida no ideário mais amplo de reordenação constitucional e institucional do Estado brasileiro e inscreve-se no contexto da transição política como um importante interrogante da prática democrática. Nessa perspectiva os rumos ou desdobramentos da transição condicionam as mudanças estruturais a que se vincula a problemática municipal e o seu tratamento na nova Constituição, a qual deverá consolidar direitos municipais reconhecidos em Assembléia Nacional Constituinte e partir das conquistas e tendências municipalistas dominantes.

-Descentralização territorial do poder: Redirecionamento da Federação e autonomia municipal

A situação paradoxal com que se depara a lógica do poder estatal brasileiro, pois, é a de que necessita centralizar o poder econômico e político decisório e concomitantemente descentralizar territorialmente a prática administrativa, descaracterizando por sua vez o princípio federativo que supõe autonomia real entre os três níveis federativos. Nesse sentido se a centralização constitui instrumento por excelência do autoritarismo a tendência descentralizadora do poder constitui aspecto estrutural por que passa a redemocratização brasileira, condicionando simultaneamente o desenlace da crise municipal e da crise federalista. Significa que “quanto mais próximo estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais possibilidade existe de o poder ser democrático”. (8)

-Descentralização financeira:

O aspecto imediatamente nevrálgico da crise municipal certamente reside na necessidade urgencial de uma Reforma Tributária (a qual tem sido a tônica do discurso municipalista crescente, apesar de seus distintos matizes ideológicos). Contudo, tal reforma só poderá sanar os vícios do sistema tributário vigente se revestir um cará ter estrutural. A mera redistribuição das receitas públicas a favor dos Municípios (e Estados membros) não instrumentalizará, por si só, a descentralização financeira, a qual necessita, sob pena de incorrer em medida paleativa, outorgar aos Municípios o poder de tributar sobre sua própria economia. Ou seja, sobre os fatos econômicos relevantes (fatos geradores) que ocorram sob a jurisdição de seu território, o Município disporá da respectiva competência de tributação.

A herança autoritária, que sob a diretriz do binômio segurança desenvolvimento nacionais forjou a identificação ideológica do nacional com o central gerou, paradoxalmente, imensas distâncias econômicas e sociais no território brasileiro. A heterogeneidade profunda de condições e ritmo decréscimo dos Municípios (inseridos em distintos Estados membros, regiões nacionais e ainda regiões metropolitanas) recoberta pelo Estado nacional centralista engendra sérios desafios no seu tratamento, visando a um ordenado desenvolvimento, o que passa por urna Reforma tributária estrutural, sob pena da igualdade jurídica de tributação se constituir num fator de acentuação de desníveis. Isto implica na necessidade de erigir a Titularidade tributária municipal como princípio constitucional. Trata-se de inverter a estruturação do sistema tributário vigente de maneira a que a União e os Estados membros é que tenham participação na receita tributário municipal.

-Descentralização político-decisória:

Contudo, nem mesmo uma descentralização financeira estrutural esgota a extensão da crise municipal, pois se pode constituir aspecto necessário da descentralização político decisória, não constitui seu aspecto suficiente. E aí reside outro elemento nodal da crise, mostrando que o político e o econômico sem se reduzirem um ao outro e sem se determinarem um ao outro engendram diferentes e complexas formas de interpenetração. O nexu desta relação, por sua vez, vai se concre-

tizar ao nível das relações (imbricadas, conflitivas) entre o aparelho Estado e a sociedade civil as quais, forjando espaços sociais e políticos imobilizados pelo autoritarismo vão compondo paulatinamente um modelo em que é possível a socialização da política e a politização da sociedade, devendo evolver também a socialização das informações. Esta nova relação, que se dá no bojo da transição e seus limites, requer o resgate e ampliação dos controlos que a sociedade civil deve exercer sobre o aparelho Estado, parlamentar e extra parlamentar, conciliando a tônica da representação com a da participação popular, num processo de ampliação e exercício dos direitos de cidadania (civis, políticos e sociais).

Essa dinâmica encontra sua dimensão micro e potencialmente democrática nas sociedades civil e política municipais cujo âmbito, afirmou-se anteriormente, co participa da natureza do Estado e como tal, se pode ser a ele submetido, pode também alterar as relações de poder a seu favor (subvertendo uma tradição centenária de crédito ao macro) com o conseqüente reconhecimento constitucional de novos direitos.

Nessa perspectiva, a luta pela autonomia municipal passa necessariamente pela descentralização político decisória envolvendo a democratização da Administração pública por baixo; pelo fortalecimento do Legislativo municipal e da sociedade civil municipal com estabelecimento de vigilância conjunta sobre a práxis do Executivo local. Passa pelo reconhecimento do direito de auto-organização municipal, isto é, pelo direito dos Municípios disporem de suas próprias leis orgânicas, devendo o Legislativo municipal receber “prerrogativa legiferante de forma originária e direta da própria Constituição”.(9)

Em que pesem as limitações da transição, seu conservadorismo e a dependência de componentes estruturais do Estado brasileiro é forçoso reconhecer que a temática e a práxis municipal adquirem nova dimensão.

Contudo, o que se deseja não é necessariamente o que se vai ter na nova Constituição e se as Cartas Constitucionais condensam histórica e materialmente as conjunturas das formações sociais a que se referem não nos fornecem a radiografia interna de seus fantasmas, a qual só pode ser buscada (retomando ao ponto de partida) no contexto material de co relação de forças que a constitui. É aí que a letra da lei adquire a sua significação plena.

NOTAS

- 1 - MEIRELLES, Heiv Lones. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo Editora Revista dos Tribunais, 1981, págs. 709/710
- 2 - Concebe-se a qual Estado a partir de março teórico fomecido por GRAMSCI, segundo o qual o Estado, em sentido amplo, abrange a sociedade civil e a sociedade política. A sociedade política é o aparelho estado (Estado em sentido estrito) onde organiza-se a Administração Pública federal estadual e municipal. O Estado, em sentido amplo a par de ter um caráter nacional organiza-se em três esferas de poder cujas sociedades civil e política têm também uma dimensão municipal. Aqui a sociedade política assume o perfil do poder municipal ou local.
- 3 - A respeito ver CARDOSO, Fernando Henrique. Os Regimes Autoritários na América Latina in *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1982. págs 48/9.
- 4 - SOUSA, Erundina Luiza de. Importância da política municipal na luta dos trabalhadores in DALLARI. Pedro et. alii Política Municipal. Porto Alegre, Mercado Aberto/Fundação Wilson Pinheiro, 1985, págs. 39
- 5 - Abreviatura C.F. significa Constituição Federal
- 6 - O restabelecimento das eleições diretas em todos os níveis pela emenda constitucional nº. 25 de 9/5/1985 com a revogação destes dispositivos representa uma conquista política a nível nacional e passo fundamental para o resgate da autonomia política dos Municípios que readquirem o direito de escolher diretamente os seus representantes.
- 7 - Conforme dados fornecidos por SOUSA. Erundina Luiza, ob, cit., páq. 36. A Emenda constitucional nº. 27 de 28/11/1985, conhecida como Mini reforma tributária de emergência altera conjuntamente este quadro Introduz alterações nos arts. 21, 23, 25 e 26 da C.F. vigente instituindo nova transferência de tributo para os Municípios e alterando alíquotas de transferências já existentes. entre outras providências. Apesar de manter intacto o art. 24 (ou seja. não instituir nenhum tributo de competência municipal específica) a iniciativa parlamentar não pode

ser minimizada dado o grave contexto de empobrecimento municipal.

8 - BASTOS, Celso. As Futuras Bases da Descentralização *in Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Nº 60/61. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Imprensa Universitária, janeiro/ julho de 1985, pág. 190. 9 - Id. ibidem, pág. 188