



# O MUNICÍPIO E SUA AUTONOMIA NA REPÚBLICA MILITAR

*Agamenon Bezerra*<sup>1</sup>

## RESUMO

O objeto deste artigo é descrever as condições ou o *status* do município brasileiro durante o regime militar, aqui chamado como a República Militar (1964-1985). *Esse* status poderia possivelmente ser caracterizado como sendo principalmente centralizado, em detrimento da sua autonomia. Em síntese, ainda que as primeiras iniciativas do regime revolucionário foram considerar o município como um instrumento normativo dentro do desenvolvimento econômico do país, o peso do seu status econômico-administrativo provocou ainda mais a diminuição de qualquer resíduo da sua frágil autonomia.

## Palavra-chave

Município. Autonomia. Centralização. Governo Militar. Constituição.

## ABSTRACT

The purpose of this essay is to describe the conditions or status of the Brazilian *município* during the military regime, here referred to as The Military Republic (1964-1985). This status could possibly be characterized as being highly centralized, in complete detriment to its autonomy. In sum, although the first initiatives of the revolutionary regime were to consider the *município* as an administrative instrument in the economic development of the country, the burden of this economic-administrative status resulted in subtracting even more whatever remained of the fragile autonomy of the *município*.

## Key-words

Município. Autonomy. Centralization. Militar Government. Constitution,

## 1. INTRODUÇÃO

No dia 31 de março de 1964, a fragmentada e dispersa República de 1964 caiu, vítima de um golpe de estado, semelhante ao que ocorrera com o Império (1822-1889), com a República Velha (1889-1930) e com o transicional Estado Novo (1930-1945) de Getúlio Vargas. Mais uma vez uma mui limitada participação civil caracterizou a determinação das forças armadas em derrubar

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política. Professor do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará.

o regime constitucionalmente estabelecido<sup>2</sup>. Como habilmente se expressou Jordan Young,

Não importa quanta hostilidade possa ter havido contra o Presidente Goulart, foi o poder de fogo e a organização do Exército que derrubou a administração – não o povo, nem a Igreja, nem mesmo a elite econômica<sup>3</sup>.

Os militares tinham novamente voltado a desempenhar o papel que já haviam exercido em 1889 e em 1930: a prática de concentrar o poder em suas próprias mãos e traçar os destinos da nação. Desta feita, entretanto, esta concentração de poder assumiria uma feição mais determinada e permanente<sup>4</sup>.

Apesar de outros analistas atribuírem razões diferentes à queda de Goulart e à derrocada de República de 1946, a maioria concorda que os ineptos e desajeitados apelos populistas de Goulart ao proletariado e ao campesinato parecem ter precipitado o golpe. Já que a inclusão política e econômica dos camponeses e trabalhadores havia sido incompleta, os apelos populistas, um tanto quanto exagerados de Goulart, juntamente com o seu declarado flerte com causas esquerdistas, despertariam naturalmente a hostilidade de setores tradicionais como os militares e os grandes latifundiários. A ação militar de 1964 operou-se dentro de uma desorganização política e de quase caos econômico<sup>5</sup>.

A derrubada da República de 1946 talvez possa ser melhor interpretada à luz de causas principais. Primeiro, significou o surgimento da postura ideológica das forças armadas contra o populismo. Esta posição veio à tona já em 1954 quando um grupo de oficiais exigiu a demissão de Goulart como ministro do Trabalho, mas o antipopulismo militar foi subseqüentemente silenciado pelo suicídio de Getúlio Vargas e pela entrada no sistema político de novos aspirantes ao poder (Lacerda, Kubitschek, Quadros, dentre outros), que eram aceitos pelas forças armadas. Em 1964, os comandos militares chegaram à conclusão final de

---

<sup>2</sup> Ao emprestarem o seu apoio à derrubada do Presidente Goulart, os governadores dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Guanabara estavam, aparentemente, sob a impressão de que os militares seguiriam a tradição histórica e retornariam para os seus quartéis depois da revolução. A falha em assim procederem resultou na ampliação do fosso entre civis e militares.

<sup>3</sup> YOUNG, Jordan M. Brazil. In. JOHNSON, Ben G. Burnett. JOHNSON, Kenneth F. Johnson (orgs.) **Political Forces in Latin America**. Belmont: Wadsworth Publishing Co., 1970, p. 575.

<sup>4</sup> Alguns analistas eram da opinião de que o governo militar representava um interlúdio no natural desenvolvimento político do país. Outros, entretanto, achavam que em vez de verem o governo militar como um precursor ao advento de um sistema pluralista, talvez fosse mais apropriado considerar a chamada “era populista” e “era democrática” de 1945-1964 como um meio-interlúdio entre governos autoritários e governos centralizados. De fato, como Rosenbaum e Tyler já afirmaram “... há grandes paralelos entre o Estado Novo (1937-45) de Getúlio Vargas e as administrações pós 1964: O Estado Novo e o sistema político pós 1964 têm várias características em comum: centralismo corporativista, despolitização, anticomunismo e apelos ao nacionalismo”. Vide ROSENBAUM, H.J. TYLER, William (orgs.), **Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development**. New York: Praeger Publishers, 1972, p. 4.

<sup>5</sup> Ibidem.

que Goulart e outros políticos populistas não mereciam confiança na tarefa de preservar o delicado equilíbrio social entre os militares, os ocupantes de cargos importantes, e os senhores de terras, sobre os quais a democracia brasileira havia se apoiado tradicionalmente<sup>6</sup>. Como o brasilianista Thomas Skidmore afirmou:

Foi o colapso aparente deste equilíbrio que convenceu os militares moderados a uma conspiração ofensiva. Eles acreditavam que o regime de Goulart havia decidido incorporar uma nova guarda à elite política enquanto ameaçava excluir a velha guarda completamente<sup>7</sup>.

Segundo, a queda de Goulart também representou “um movimento para impedir que os remanescentes da tradicional coligação aristocrático-burguesa, à guisa de uma aliança militar-tecnocrática, fossem substituídos por camponeses e operários”<sup>8</sup>. Assim, além de beneficiar os militares, destinando-lhes o papel de principais aspirantes ao poder no processo decisório do país, impediu também o surgimento das massas como uma força política em potencial no sistema político. Finalmente, o golpe de 1964 foi uma prova cabal de que as vias constitucionais haviam, mais uma vez, fracassado no Brasil. Como resultado, o desenvolvimento político do país, dentro de uma linha descentralizada, pluralista ou democrática, sofreu um profundo revés.

O estilo de governo que emergiu do golpe militar ficou claramente caracterizado pelo retorno à centralização como um princípio de organização e pela ênfase acentuada sobre a utilização de meios autoritários como norma de conduta dos processos político-governamentais. Três fatores contribuíram para a implementação da centralização e do autoritarismo do governo revolucionário. Primeiro e mais importante foi a atitude predominante dos militares que eram unânimes ao concordarem sobre a necessidade de se evitar um retorno da política populista. Realmente, os primeiros anos do regime demonstram claramente as restrições arbitrárias e sistemáticas impostas sobre a oposição quando esta, implícita ou explicitamente, ameaçava alterar, mesmo que superficialmente, a configuração de mando estabelecida pelos novos detentores do poder<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Politics in Brazil, 1930-1964*. Nova York: Oxford University Press, 1967, p.303.

<sup>7</sup> *Ibidem*. A “velha guarda” compreendia a liderança do sistema político híbrido criado por Vargas. Incluía políticos antigos, porta-vozes da classe média e líderes do partido trabalhista fundado por Vargas, o PTB; a “nova guarda” era, em geral, composta por líderes da esquerda radical tais como líderes trabalhistas de esquerda, grupos de estudantes radicais, e políticos profissionais da esquerda radical, dentre os quais se encontravam o cunhado de Goulart e Governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, o Governador de Pernambuco, Miguel Arraes e Max da Costa Santos como os mais expressivos representantes.

<sup>8</sup> ROSENBAUM, H.J. TYLER, W. *op. cit.*, p.4.

<sup>9</sup> Seguiu-se um expurgo político: muitos comunistas foram presos juntamente com muitos não-comunistas que simpatizavam com Goulart e com o seu governo. O governo provisório expulsou uns quarenta suspeitos, todos membros do Congresso, e suspendeu os direitos políticos de muitos outros pelo período de dez anos. Dentre os que tiveram os seus direitos cassados, estavam os ex-presidentes Kubitschek, Quadros e o líder do Partido Comunista Luis Carlos Prestes, sem mencionar uma grande lista de governadores de estados e outras figuras políticas e intelectuais de destaque.

Um segundo fator foi a desorganização e o oportunismo da elite política que logicamente deveria ter-se constituído em acentuada oposição. O fator final foi a atitude cética do público em geral no tocante ao andamento dos eventos então ocorrendo no país; a suspensão arbitrária das regras políticas produziu fragilíssima reação por parte das massas amorfas e apáticas. Alguns poucos, como o cunhado de Goulart, Leonel Brizola, então Governador do Rio Grande do Sul, e alguns dos seus seguidores esquerdistas mais exaltados, inicialmente ensaiaram uma pequena reação que foi imediatamente neutralizada. O povo, completamente desiludido com os erros e com o oportunismo da maioria dos “políticos”, parecia resignado, senão totalmente indiferente à perspectiva de ser governado por tecnocratas sob a tutela militar<sup>10</sup>.

Os revolucionários fardados, portanto, assumiram o comando. Os ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica encamparam a autoridade como o “Comando Supremo da Revolução”: declararam a sua parte no movimento revolucionário, e reconheceram o fato de ter havido uma interrupção nos processos constitucionais ordinários. Quando o Congresso falhou em tomar as medidas extraordinárias que eles consideravam como essenciais e, em vez disso, apresentou aos militares a cópia de um ato de emergência, o Comando Revolucionário então decretou um “Ato Institucional”. Este documento validava a revolução e, em parte, substituíu a Constituição de 1964, até então em vigor.

## 2. ATO INSTITUCIONAL DE 09/04/1964

Enquanto partes deste ato deveriam ficar em vigor até o dia 31 de janeiro de 1966, alguns dos seus poderes mais abrangentes e centralizadores entraram em desuso depois de sessenta dias, e outros depois de seis meses. De acordo com o Ato Institucional, o Congresso preencheria o restante de mandato de Goulart elegendo o General Humberto de Alencar Castelo Branco (que era o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas de Goulart) para a presidência e o deputado federal José Maria Alkimim para a vice-presidência<sup>11</sup>.

### 2.1 Dispositivos Gerais:

O Ato Institucional continha nove dispositivos principais:

- a. mantinha a Constituição de 1964, exceto onde fosse emendada pelo ato;
- b. determinava que o Congresso, por maioria absoluta, em sessão pública, e por chamada nominal, elegeisse um presidente e um vice dentro de dois dias após a publicação do documento e, para este fim, suspendia o dispositivo que tornava chefes militares inelegíveis para a presidência;

<sup>10</sup> SKIDMORE, T. op. cit., p. 321.

<sup>11</sup> Alkimim, um civil e velho líder político de Minas Gerais, foi possivelmente escolhido para a vice-presidência numa tentativa de dar crédito à alegação dos militares de que a derrubada de Goulart não se constituía num mero golpe militar, mas um verdadeiro movimento popular que, com a ajuda das forças armadas, havia salvo o país da ameaça comunista.

- c. autorizava o presidente a iniciar emendas constitucionais e exigia que o Congresso aprovasse essas emendas dentro do período de trinta dias por maioria absoluta em vez dos tradicionais 2/3 dos votos;
- d. exigia também que o Congresso aprovasse, dentro de trinta dias, os projetos de lei enviados pelo presidente ou considerasse tais projetos como automaticamente aprovados;
- e. dava ao presidente autoridade exclusiva para iniciar projetos de lei financeiros enquanto vetava ao Congresso destinar maiores recursos do que os requisitados pelo presidente;
- f. aumentou os poderes do presidente permitindo-lhe declarar estado de sítio e prolongá-lo por um período máximo de 30 dias sem a prévia aprovação do Congresso;
- g. suspendeu por 6 meses os direitos constitucionais e leis de estabilidade no emprego, permitindo assim que o presidente e os governadores exonerassem funcionários públicos;
- h. permitiu também ao presidente suspender os direitos políticos dos cidadãos por 10 anos e cassar os mandatos dos deputados federais; os governadores detinham o poder de fazer o mesmo no tocante a deputados estaduais e vereadores; e
- i. estabeleceu o dia 3 de outubro de 1965 como a data das eleições para presidente e vice<sup>12</sup>.

## 2.2 Dispositivos Municipais:

Do ponto de vista dos municípios, é possível dividir o início do período pós-1964 em dois segmentos mais ou menos distintos. O primeiro se estende do dia 31 de março de 1964, quando o governo revolucionário assumiu o poder, a 27 de outubro de 1965, tempo em que o novo governo se engajou nos negócios político-administrativos internos de algumas principais cidades e municípios e iniciou uma ampla estratégia de reformar ou introduzir emendas à constituição de 1946. Durante o segundo período, do dia 27 de outubro de 1965 à adoção da Constituição de 1967, os negócios dos municípios estavam claramente na mente do governo central, evidenciado pelo aumento de medidas centralizantes que resultaram na redução da autonomia municipal<sup>13</sup>.

O impacto da revolução de 1964 sobre os municípios foi se realizando aos poucos. O governo revolucionário, atendendo inicialmente a muitos problemas

<sup>12</sup> Ato Institucional nº 1. Durante os primeiros meses no exercício da presidência, o General Castello Branco fez amplo uso de seus poderes sob o Ato Institucional ao implementar uma série de emendas constitucionais relacionadas a matérias tais como época e procedimento de eleições presidenciais, a inegibilidade dos militares de votar e serem votados, regulamentação de imunidades parlamentares e a eliminação de restrições sobre expropriação de terras.

<sup>13</sup> SHERWOOD, Frank P. *Institutionalizing the Grass Roots in Brazil*. San Francisco: Chandler Publishing Co, 1967, p.41.

econômicos e políticos, certamente dispunha de pouco tempo para se dedicar a arranjos institucionais em âmbito municipal. Os municípios, em outras palavras, não pareciam constituir-se uma ameaça imediata ao novo regime. Além disso, “a continuidade estava também implícita na adesão oficial do governo com relação aos dispositivos constitucionais contidos na Constituição de 1946”<sup>14</sup>.

Apesar disso, o governo revolucionário não se mostrou hesitante ao impor a sua presença na esfera local. Uma breve retrospectiva mostrará que uma mudança centralizadora ocorreu mais rapidamente e mais profundamente do que geralmente se esperava. Este envolvimento, que tendia a aumentar na medida em que o governo central se fortalecia em outros níveis do sistema político, foi provavelmente motivado por duas razões principais da parte dos revolucionários, a saber:

- a. necessidades políticas que exigiam o expurgo de elementos hostis e indesejáveis no âmbito municipal, juntamente com o fator igualmente importante, qual seja, o de arrematar elementos de apoio que demonstrassem lealdade e continuidade à causa e aos programas revolucionários;
- b. perspectivas econômicas que, de acordo com as aspirações revolucionárias do novo regime, tentavam prover o país com um avanço desenvolvimentista integrado aos níveis nacional, estadual e municipal do governo<sup>15</sup>.

Em resumo, as investidas iniciais do governo revolucionário com relação aos municípios foi dar-lhes um novo *status* como “instrumentalidades administrativas no desenvolvimento econômico do país”. Mas o ônus maior deste *status* econômico-administrativo recaiu particularmente no que concerne à autonomia municipal.

### 2.3 Centralização e controle político

A derrubada de João Goulart e da tendência política que ele representava, cedo ou tarde, seriam sentidas através dos municípios. Assim, em todos os níveis do sistema governamental, quase todos os líderes da oposição, e, em particular, aqueles mais estreitamente ligados a pessoas do meio operário e trabalhista, foram ou arbitrariamente removidos dos seus cargos eletivos ou lhes negaram o exercício de seus direitos políticos; muitas pessoas foram até punidas com as duas formas.

A nível municipal, novas faces começaram a aparecer e exercer papéis de liderança. Os procedimentos coercitivos por parte do governo federal não somente restringiram a liberdade individual, mas também privaram os municípios de sua autonomia como unidades auto-administradas dentro do sistema político. Dois casos ilustram claramente a forma e os métodos destas arbitrarias mudanças de liderança a nível municipal e também servem para demonstrar como o governo revolucionário desprezava e violava o princípio da autonomia municipal<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Loc. cit.

<sup>15</sup> Ibidem p. 41-42.

<sup>16</sup> Os exemplos seguintes foram tirados de Sherwood (SHERWOOD, F. op. cit., p.43-45).

O primeiro caso vem da cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, cujo prefeito foi cassado pelo governo federal. Mesmo sendo a administração do prefeito considerada inapta e corrupta por muitos dos cidadãos locais, sua cassação não foi o resultado de inaptidão na conduta dos negócios municipais, mas devida às suas relações com o Presidente Goulart. Para cassar o prefeito, o governo federal tentou inicialmente obter o apoio do governador do Estado, Magalhães Pinto, ele próprio um dos líderes civis da revolução. O governador, por uma razão ou por outra, procurou evitar envolver-se no caso; preferia que o governo central arcasse com o ônus da intervenção, destituindo diretamente o prefeito. Enquanto isso, o governo central destinou 1 bilhão de cruzeiros a Minas Gerais para ser utilizado no melhoramento dos serviços municipais. Cada município mineiro receberia uma parcela destes recursos federais. Mas, dentro de dois ou três meses a quantia que havia sido destinada a Belo Horizonte, inexplicavelmente se esgotou. Nunca foi definitivamente esclarecido se os recursos haviam realmente sido enviados a Belo Horizonte ou se o suposto desaparecimento ocultava uma trama por parte das autoridades federais e estaduais para desacreditar o incômodo prefeito. Diante destes fatos, o presidente, citando o flagrante mau uso das verbas federais, convocou o Governador à Brasília e ordenou-lhe livrar-se do prefeito sem mais delongas. O governador, apoiado pelo poderoso comandante do exército de Minas Gerais, ordenou o presidente da Câmara Municipal convocar uma reunião da câmara e declarar o *impeachment* do prefeito. E assim foi feito. Entretanto, o *impeachment* do prefeito não pôs fim ao caso. De acordo com as leis orgânicas que regulam os negócios da maioria dos municípios de Minas Gerais, o vice-prefeito deveria substituir o prefeito quando quer que, ou por quaisquer razões, o cargo fosse declarado vago. Belo Horizonte, como outros municípios, tinha um vice-prefeito que seria o sucessor legal do prefeito deposto. O vice-prefeito, entretanto, morava no Rio de Janeiro e não tinha nenhuma experiência administrativa; além disso, não era politicamente bem-visto pelos donos do poder. Por isso, o seu *impeachment* foi também declarado. Diante desta situação, o presidente da Câmara, o próximo na linha de sucessão, pediu demissão. Finalmente, o secretário do interior do Estado, que abertamente apoiava o golpe de 1964, foi indicado para o cargo. O prefeito deposto procurou a reintegração ao cargo através de apelos aos tribunais, mas como a sua remoção foi caracterizada como um “ato revolucionário”, todos os seus esforços foram em vão e, portanto, não sujeitos a processo judicial<sup>17</sup>.

Um segundo caso ilustra como o governo revolucionário lidava com o problema da estrutura de poder a nível municipal. Este caso vem da cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, estado natal de Goulart e de Vargas. O prefeito de Porto Alegre era extremamente pró-trabalhista, com afiliações políticas que datavam desde os tempos de Vargas; o Partido Trabalhista do ex-presidente (PTB) gozava de forte apoio na maioria dos municípios do

<sup>17</sup> Dois anos mais tarde, nas eleições de 1966, o prefeito deposto de Belo Horizonte tentou retornar à cena política candidatando-se a uma vaga no Congresso. Foi, entretanto, impedido pela cassação dos seus direitos políticos pelo período de dez anos.

estado. Este passado para o prefeito de um importante município como Porto Alegre era totalmente inaceitável pelo governo revolucionário e o prefeito foi removido. Ao tomar esta medida, o governo revolucionário negligenciou indicar um substituto, confiando que a Câmara Municipal exercesse esta função. Foi finalmente encontrado um substituto, mas este, depois de uma curta temporada no exercício do cargo, foi também considerado inaceitável, e, conseqüentemente, foram iniciados procedimentos para destituí-lo, elegendo-se o presidente da Assembléia Legislativa para o cargo. Os tribunais acharam o expediente pouco ortodoxo mesmo para a nova filosofia revolucionária de governo e declararam-se a favor de permitir que o prefeito “inaceitável” permanecesse no cargo.

Os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre, para citar somente dois dentre outros, claramente indicam que a linha de comando informal, apesar de bastante efetiva – do presidente ao governador, ao coronel ou ao prefeito, e assim até o último cargo – existia no período logo após a revolução. Esta cadeia de comando podia não somente auxiliar ao governo revolucionário na estrutura de poder a nível local, se assim desejassem, mas podia também contribuir para a efetiva centralização de poder em detrimento da autonomia municipal.

#### 2.4 Centralização financeiro-administrativa

O governo revolucionário estava também ativo, durante o período que se estendeu até outubro de 1965, em termos institucionais-legais mais amplos, particularmente no que tange aos negócios administrativos e financeiros dos municípios. Um dos passos mais importantes tomados foi conseguir a passagem de cinco emendas à Constituição de 1946 que produziram relevância nova ao papel e ao *status* dos municípios, pelo menos no que se refere à nova concepção de programas revolucionários. Em outras palavras, o efeito destas emendas foi o de fornecer ao governo maior uniformidade ao planejamento governamental e assim dar maior relevo ao papel do governo federal no controle administrativo e financeiro dos municípios<sup>18</sup>.

A primeira emenda procurou estabelecer uma reforma agrária<sup>19</sup>. Já que a única maneira de se efetuar o desmembramento de grandes propriedades improdutivas, particularmente no Norte e Nordeste, tradicionalmente possuidoras de grandes latifúndios, era através da taxaçoão destes latifúndios, o governo federal achou conveniente retirar dos municípios o poder de taxar imóveis rurais, e colocou tal responsabilidade em suas próprias mãos. Como forma de compensação por esta flagrante violação da autonomia municipal, o governo federal, sob a emenda, prometeu retornar os impostos recolhidos aos municípios. Apesar das quantias envolvidas serem relativamente pequenas, representando, talvez, somente 2% da total arrecadação municipal, o fato é que,

<sup>18</sup> SHERWOOD, F. op. cit., p.45.

<sup>19</sup> Emenda 10, promulgada no dia 9 de novembro de 1964; vide SARAZATE, Paulo. **A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1967, p.29.



como afirmou Sherwood, “... uma fonte de arrecadação tinha sido retirada do controle direto da administração local”<sup>20</sup>.

Três outras emendas representavam o continuado impulso para a centralização, sob o manto da uniformidade nacional, o que resultou em reduzir ainda mais a autonomia local<sup>21</sup>. Estas emendas tratavam ainda de eleições simultâneas, em todos os níveis do governo, de mandatos padronizados de quatro anos para representantes municipais e obrigatoriedade de domicílio de dois anos como uma pré-condição à candidatura, bem como a obrigatoriedade a todos os eleitos de apresentarem declarações de bens no começo e no fim dos seus mandatos. Foi também vedado a todas as agências públicas no Brasil empregarem pessoas ou contratar bens e serviços nos últimos noventa dias do mandato.

Mas o golpe mais contundente à autonomia municipal foi a emenda que retirou dos estados o poder, outorgado pela Constituição de 1946, de indicar os prefeitos de suas respectivas capitais<sup>22</sup>. Tais poderes de indicação pelo Executivo dos estados haviam raramente sido exercidos; a maioria dos governadores havia abdicado desta prerrogativa constitucional e permitido a praticamente todos os municípios, incluindo as cidades capitais, elegerem livremente os seus próprios prefeitos. Agora esta jurisdição ficaria sob o controle do governo federal<sup>23</sup>.

### 3. SEGUNDO ATO INSTITUCIONAL, OUTUBRO 27, 1965

No dia 27 de outubro de 1965, o governo revolucionário, frustrado com a morosidade do Congresso em aprovar outras emendas constitucionais, decretou outro ato institucional, o segundo de uma série de cinco desta natureza. O Segundo Ato Institucional também parecia ter sido ocasionado pela derrota de vários candidatos a governador preferidos pelos líderes da revolução de 1964. Tal atitude da parte do eleitorado constituía-se claramente num desafio ao poder e à legitimidade do governo revolucionário que, a partir de então, desistiu de quaisquer pretensões democráticas.

O período que se estendeu de abril de 1964 a outubro de 1965 havia sido decisivo para que o governo revolucionário afirmasse a sua posição no sistema político brasileiro e, ao mesmo tempo, demonstrasse sua dedicação aos princípios democráticos ao não alienar completamente aquela pequena porção da elite

<sup>20</sup> SHERWOOD, F. op. cit., p.45.

<sup>21</sup> Emendas 13, 14, 15; vide Sarazate, op. cit., p.30.

<sup>22</sup> Emenda 12, promulgada no dia 9 de abril de 1965.

<sup>23</sup> Frank Sherwood sugere que a razão da atitude do governo revolucionário em retirar o direito dos executivos estaduais de nomear os prefeitos das capitais, foi um ato dirigido não necessariamente contra os municípios (apesar disto ter claramente reduzido a sua autonomia), mas contra “alguns governadores antagonistas – em particular Carlos Lacerda, na Guanabara, Adhemar de Barros, em São Paulo e Magalhães Pinto, em Minas Gerais – que tinham o poder de contestar o domínio central”. Assim, a velha estratégia de tentar enfraquecer o poder dos estados lidando diretamente com os municípios é tido como sendo objetivo latente da emenda. Vide SHERWOOD, F. op. cit., p.45-46.

política civil (representada pelos governadores de São Paulo, Minas Gerais e Guanabara) que haviam emprestado seu apoio verbal e moral à derrubada de Goulart. Para este fim, o governo revolucionário havia demonstrado boa vontade para com os corretores civis do poder ao expulsar da vida política somente os líderes importantes que fossem ligados a Vargas e a Goulart; a base social do golpe de estado ficou assim mantida dentro da estrutura institucional de uma “democracia guiada”. Entretanto, a vitória da oposição pôs fim à utilidade desta tática<sup>24</sup>. Com o Segundo Ato Institucional, o regime, clara e inequivocamente, pôs em ação a construção de um estado militar-centralizado, como os dispositivos do novo estatuto claramente indicavam.

### 3.1 Dispositivos gerais

O Segundo Ato Institucional era um documento maior e mais detalhado do que o ato anterior. Seu objetivo principal era o de centralizar mais ainda o poder político e administrativo nas mãos do presidente militar. Para este fim, o Segundo Ato Institucional:

- a. outorgava ao presidente o poder de fechar o Congresso e governar por decreto;
- b. provinha a decretação de atos complementares (implementando decretos) como o presidente achasse necessário;
- c. alargava o poder do presidente em decretar estado de sítio;
- d. restabelecia os dispositivos do primeiro ato institucional que davam poder ao presidente de exonerar funcionários públicos, suspender os mandatos de pessoas eleitas e cassar os direitos políticos de cidadãos pelo período de dez anos;
- e. aumentou o controle executivo sobre despesas governamentais;
- f. facilitou o processo de emendar a Constituição;
- g. aumentou o número dos membros do Supremo Tribunal Federal para 16 e dos tribunais federais de apelação para 13<sup>25</sup>;
- h. estendeu a autoridade dos tribunais militares para julgarem violações em casos envolvendo a segurança nacional; e
- i. regulamentava a eleição indireta do presidente e abolia todos os partidos políticos existentes<sup>26</sup>.

### 3.2 Dispositivos municipais

Dois dos trinta e três dispositivos contidos no Segundo Ato Institucional

<sup>24</sup> QUARTIM, João. *Dictatorship and Armed Struggle in Brazil* Bristol, N. L. B., 1971, p.57.

<sup>25</sup> Este procedimento foi feito principalmente para permitir que o presidente nomeasse novos juízes de sua escolha a fim de contrabalançar a maioria existente em cada tribunal composto de juízes nomeados pelos ex-presidentes Kubitschek e Goulart.

<sup>26</sup> Ato Institucional nº 2.

lidavam especificamente com assuntos municipais. Um destes dispositivos estipulava que os vereadores não podiam mais ser pagos por seus serviços; o outro exigia que qualquer distrito que aspirasse à condição de município deveria estabelecer a sua viabilidade financeira antes de qualquer ação ser tomada pela Assembléia Legislativa. Outros dispositivos direcionados às instituições políticas do país afetavam os municípios, mas somente de uma maneira indireta, como, por exemplo, o dispositivo que dava poderes ao presidente de suspender os mandatos dos candidatos eleitos em qualquer um dos três níveis do governo.

Mas o avanço mais acentuado ocorreu na implementação de decretos formulados para executarem as políticas do Ato Institucional<sup>27</sup>. Um destes decretos<sup>28</sup> autorizava o presidente a preencher quaisquer vagas nos cargos de prefeito ou vice-prefeito e estipulava que o substituto nomeado podia exercer poderes legislativos. Isto poderia ocorrer simplesmente fazendo com que o presidente decretasse o recesso da câmara municipal e nomeasse um interventor como única autoridade no município. Se uma eleição não se realizasse e o mandato da câmara expirasse, o interventor poderia muito facilmente empolgar todo o poder disponível a nível municipal<sup>29</sup>.

Outro decreto<sup>30</sup> aumentava os poderes de intervenção do presidente nos governos estadual e municipal, estipulando que ele não teria de esperar que ocorresse uma vaga para cargos. O presidente podia simplesmente declarar vaga qualquer cargo eletivo e nomear um substituto de acordo com os seus desejos. A pessoa nomeada podia então exercer as funções de prefeito e as da câmara municipal<sup>31</sup>. Tais atos de intervenção através da nomeação arbitrária e da remoção de executivos locais constituíam-se, claramente, uma transgressão à autonomia municipal; na afirmação de Sherwood:

É quase impossível exagerar a importância do poder de intervenção no desdobramento das relações intergovernamentais no Brasil; a intervenção é talvez a mais extrema transgressão à autonomia. Sua legislação no Brasil de após 1964 deve ser vista como um dos principais eventos em aproximadamente 65 anos de federalismo<sup>32</sup>.

Os últimos dias de 1965 trouxeram novas restrições. Duas emendas à Constituição de 1946 tiveram relevância direta sobre a autonomia municipal. A emenda 16 declarava a supremacia hierárquica das leis estaduais sobre as municipais; permitia também ao Congresso estabelecer um processo legal através do qual as leis municipais poderiam ser declaradas em conflito com as

<sup>27</sup> SHERWOOD, F. op. cit., p.27.

<sup>28</sup> Baixado no dia 31 de dezembro de 1965.

<sup>29</sup> SHERWOOD, F. op. cit., p.47.

<sup>30</sup> Baixado em 3 de março de 1966.

<sup>31</sup> SHERWOOD, F. op. cit., p.47. Foi declarado por um funcionário do Ministério da Justiça que, em novembro de 1966, 71 intervenções já haviam sido efetuadas a nível municipal com cerca de 21 em andamento.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

leis do estado<sup>33</sup>. Enquanto esta emenda representava uma redução ainda maior na autonomia municipal, as suas implicações eram modestas em comparação com o impacto muito maior e ainda mais profundo que a Emenda 18<sup>34</sup> objetivava produzir: uma ampla reforma no sistema de tributação do país. Seu efeito sobre os municípios foi tal que um observador chegou a declarar que “a emenda reduziria a arrecadação municipal em 60%, o que, na realidade, resultaria em propor a liquidação, pura e simples, do município como uma unidade do governo local”.<sup>35</sup> Somente o tempo diria se a Emenda 18 produziria, de fato, estes resultados<sup>36</sup>. Entretanto, existia pouca dúvida de que a emenda alterou significativamente as fontes de renda dos municípios e, ao fazê-lo, reduziu sua autonomia; a alocação de recursos é um indicador bem crítico não somente do desenvolvimento como também da autonomia institucional.

Do ponto de vista formal-legal, o efeito destas mudanças sobre os municípios não é difícil de discernir: os municípios teriam ainda menos fontes autorizadas de arrecadação, menos recursos dos governos federal e estadual, e maiores restrições e maior burocracia no uso dos recursos que receberiam dos estados e do governo federal. Estas mudanças só poderiam ser interpretadas como sendo maiores restrições sobre a autonomia municipal bem como um movimento em busca de uma centralização ainda maior do sistema político<sup>37</sup>.

Em agosto de 1966, o governo revolucionário, depois de rejeitar completamente a constituição preparada, a seu pedido, por um colégio de 5 juristas, decidiu, em lugar da constituição, adotar uma codificação das emendas e decretos que havia implementado desde a sua ascensão ao poder em 1964. Este documento, denominado de “Constituição de 1966”, era, de fato, a prévia de uma constituição formal adotada um ano depois. Apesar de sua duração ter sido breve, esta constituição deu uma indicação da tendência das relações, a níveis nacional-estadual-local, nos anos subseqüentes. Os municípios, por exemplo, eram denominados pelo documento como “unidades administrativas”, apesar dos dispositivos para a autonomia municipal, contidos na Constituição de 1946, terem sido mantidos intactos. Nesta nova constituição, a preocupação imediata com a uniformidade entre os processos governamentais era também evidente, especialmente nas áreas de pessoal e orçamento. Além disso, o documento declarava que a questão da intervenção estadual nos negócios dos municípios era um problema a ser resolvido entre os estados e o governo central. Este não

<sup>33</sup> Aprovada em 26 de novembro de 1964; vide SARAZATE, P. op. cit., p.30.

<sup>34</sup> Aprovada em 1º de dezembro de 1965.

<sup>35</sup> MELLO, Diogo Lordello de Mello, apud RICHARSON, Ivan. *Municipal Government in Brazil: The Financial Dimension*. *Journal of Comparative Administration*. nov., 1969, p.330.

<sup>36</sup> Richardson relata que, em parte devido à forte crítica do Professor Lordello Mello, que então ocupava o cargo de Diretor do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, uma proposta menos drástica foi adotada e inserida na Constituição de 1967. Ele acrescenta: “Apesar desta grande ameaça ter sido contida, as condições de pobreza das finanças municipais não melhoraram, devido ao continuado fracasso dos governos mais elevados em entregarem os impostos comuns (shared revenues) e a constante incerteza sob a qual viviam as cidades durante este período”. *Ibidem*.

<sup>37</sup> SHERWOOD, F., op. cit., p.48.

foi ainda o único retrocesso à autonomia municipal: enquanto a Constituição de 1946 especificava que os estados somente poderiam intervir nos negócios dos municípios quando estes falhassem no pagamento das suas dívidas para com os estados, o documento de 1966 declarava especificamente que a intervenção podia ocorrer por razões diversas, incluindo o retardamento de três meses, por parte dos municípios, no pagamento de salários<sup>38</sup>.

## 4. CONSTITUIÇÃO DE 1967

### 4.1 Dispositivos gerais

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 declara o Brasil uma república federativa, constituída sob um sistema republicano, pela união indissolúvel dos estados, do distrito federal e dos territórios. Todo o poder, afirma o documento, emana do povo<sup>39</sup>. Os poderes da união estavam também enumeradas pela Carta<sup>40</sup>. Os poderes legislativo, executivo e judiciário são declarados independentes, apesar de entidades harmônicas da União<sup>41</sup>. Os artigos 13 a 16 definem a competência dos estados bem como a dos municípios. Disputas internacionais serão resolvidas através de meios pacíficos; qualquer guerra de conquista é expressamente proibida<sup>42</sup>. A Constituição também declara que os atos executados pelo Supremo Comando Revolucionário, bem como outras ações especiais empreendidas pelo governo revolucionário, ficam excluídas de apreciações judiciais<sup>43</sup>.

Todos os brasileiros, de acordo com a Constituição, têm o direito e a obrigação de votar<sup>44</sup>. A todo cidadão é assegurado a igualdade perante a lei, a liberdade de consciência, de expressão, de religião e a inviolabilidade de correspondência e domicílio. É proibida a pena de morte, a prisão perpétua, o banimento e o confisco da propriedade privada; além disso, a Constituição declara que não pode haver prisões e detenções arbitrárias e nenhuma penalidade passará além da pessoa do delinqüente. É também garantido a todos o direito de defesa e de *habeas corpus*. O documento também assegura a todos o direito de reunir-se sem armas, de associação e petição<sup>45</sup>.

Como a maiorias das constituições anteriores, a carta de 1967 inclui um capítulo sobre a ordem econômica e social<sup>46</sup>, a família, a educação e a cultura<sup>47</sup>. Outros dispositivos asseguram aos índios a posse permanente das terras

<sup>38</sup> Ibidem. p.49.

<sup>39</sup> Constituição da República Federal do Brasil, 1967, Artigo 1º, parágrafo 1º.

<sup>40</sup> Ibidem artigo 4, parágrafos 8-12.

<sup>41</sup> Ibidem. artigo 6.

<sup>42</sup> Ibidem. artigo 7.

<sup>43</sup> Ibidem. artigos 181 e 173.

<sup>44</sup> Ibidem artigo 142.

<sup>45</sup> Ibidem artigo 150, parágrafos 1-36.

<sup>46</sup> Ibidem artigos 157-196.

<sup>47</sup> Ibidem artigos 167-172.

florestais onde eles habitam<sup>48</sup>; e proíbe a discriminação entre brasileiros<sup>49</sup>; declara que é vedada à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los ou dificultar-lhes o exercício<sup>50</sup>; cria um serviço militar obrigatório para todos os brasileiros<sup>51</sup> e regula a formação de partidos políticos<sup>52</sup>.

A Constituição determina que o poder Legislativo será exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. A Câmara dos Deputados é eleita pela representação proporcional nos estados, no distrito federal e territórios, pelo período de quatro anos. O número de deputados é fixado em tal proporção que não exceda um para cada trezentos mil habitantes até o total de vinte e cinco deputados; além deste limite, um deputado é autorizado para cada milhão de habitantes. Cada território tem direito a um deputado, sendo o número mínimo para cada estado fixado em sete<sup>53</sup>. O Senado Federal é composto de três representantes para cada estado, eleitos para um mandato de oito anos por maioria simples; as eleições senatoriais são realizadas a cada quatro anos de forma a renovar dois terços de cada representação estadual no Senado em uma eleição e um terço na seguinte<sup>54</sup>.

A Constituição requer que a legislatura se reúna anualmente em duas sessões regulares<sup>55</sup>. A Constituição também declara a inviolabilidade dos membros do Congresso<sup>56</sup>, e lista aquelas atividades consideradas incompatíveis com o cargo de deputado e senador<sup>57</sup>. Os poderes exclusivamente reservados ao Congresso Nacional são também enumerados<sup>58</sup>. Leis relacionadas a assuntos financeiros, cargos públicos e forças armadas, bem como à administração do Distrito Federal e dos territórios, somente podem ser encaminhadas pelo Presidente<sup>59</sup>.

A constituição declara que o poder executivo deve ser exercido pelo Presidente da República, que é eleito para um mandato de quatro anos por um Colégio Eleitoral, composto de membros do Congresso Nacional e delegados designados pelas legislaturas dos estados<sup>60</sup>. O Presidente é inelegível para reeleição sucessiva. O vice-presidente, eleito no mesmo tempo do presidente, sucede o presidente caso o posto fique vago. O presidente é assistido por um

---

<sup>48</sup> *Ibidem* artigo 168.

<sup>49</sup> *Ibidem* artigo 9, parágrafo I.

<sup>50</sup> *Ibidem* artigo 9, parágrafo II.

<sup>51</sup> *Ibidem* artigo 93.

<sup>52</sup> *Ibidem* artigo 149.

<sup>53</sup> *Ibidem* artigo 41.

<sup>54</sup> *Ibidem* artigo 43.

<sup>55</sup> *Ibidem* artigo 31.

<sup>56</sup> *Ibidem* artigo 34.

<sup>57</sup> *Ibidem* artigos 36-38.

<sup>58</sup> *Ibidem* artigos 46 e 47.

<sup>59</sup> *Ibidem* artigo 60.

<sup>60</sup> *Ibidem* artigo 76.

gabinete da sua escolha composto de um número de ministros de estado. Além disso, ao presidente é outorgado o poder de aprovar e promulgar leis, conduzir as relações internacionais, comandar as forças armadas e conceder indultos<sup>61</sup>.

O poder Judiciário, nos dispositivos da Constituição de 1967, é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, pelos tribunais federais de recursos e por uma hierarquia de outras entidades judiciais, incluindo tribunais militares, eleitorais, trabalhistas, etc.<sup>62</sup>. A Constituição de 1967 dar poderes aos tribunais de declararem uma lei ou ato inconstitucional, mas somente pelo voto de uma maioria absoluta dos seus membros<sup>63</sup>.

As linhas precedentes sumarizam os pontos principais da nova Carta que o governo revolucionário apresentou ao povo brasileiro depois de mais de dois anos e meio de governo por decreto, emendas e atos institucionais. Em seus aspectos nominais, a Constituição de 1967 parece ser um documento bastante liberal, tentando dar uma nova direção a um país em busca de uma nova identidade política. De fato, as garantias declaradas em alguns dispositivos dão a impressão de que uma nova era estava prestes a começar. Na realidade, entretanto, a Constituição de 1967, longe de cumprir as promessas prometidas, simplesmente formalizou as principais transformações centralizantes que já haviam ocorrido no sistema político desde 1964. A maioria dos dispositivos que garantiam liberdades civis e políticas, poderes congressionais, e a independência do processo judiciário, era posta de lado como meras formalidades toda vez que estes dispositivos interferissem nos desígnios de controle do regime militar. A supressão das liberdades civis e políticas continuaram através das aplicações de sucessivos atos institucionais que serviam para reduzir a oposição por meio da suspensão dos direitos políticos e de cassação de mandatos eletivos.

O Congresso, que havia recebido um amplo papel como sócio equânime no sistema político, teve, na realidade, seus poderes drasticamente reduzidos. O Presidente da República arrogou-se a si o direito de legislar por decreto “em caso de emergência no interesse público”. Além disso, adquiriu a exclusividade de encaminhar leis relacionadas com assuntos financeiros que envolvessem qualquer aumento em gastos orçamentários. Ao Congresso foi designado o papel de aprovar tacitamente todos os atos postos à sua consideração pelo Presidente. Em outras palavras, o medo e as objeções expressas por tantos congressistas por ocasião da adoção da Constituição demonstraram ser fatalmente corretos.

Quanto ao poder Judiciário, a nova lei de segurança nacional restringiu sua independência ao alargar os poderes e a jurisdição dos tribunais militares que forneciam a estrutura para a execução da justiça arbitrária e sumária. Como resultado desta “extensão horizontal” do Executivo com relação ao Legislativo e ao Judiciário, os poderes presidenciais foram reforçados ainda mais por uma “extensão vertical” às expensas dos estados e dos municípios.

---

<sup>61</sup> Ibidem artigo 83.

<sup>62</sup> Ibidem artigo 107.

<sup>63</sup> Ibidem artigo 111.

## 4.2 Dispositivos Municipais

A Constituição de 1967 manteve o impulso geral da proposta de 1966 no tocante aos municípios. Definiu os poderes municipais, estruturou o governo municipal, especificou técnicas de controle, delineou a autoridade financeira e tributaria e impôs uma série de outros controles. Estes dispositivos constitucionais gerais forneceram uma base para uma grande massa de legislação federal que resultou na centralização da maioria das atividades municipais e em transferir a tradicional hegemonia dos estados sobre as suas subdivisões para a esfera da influência federal. Apesar dos estados poderem ainda, oficialmente, criar novos municípios, dentro de parâmetros federais, estas entidades não eram, na realidade, organismos dependentes do próprio estado que os criava já que o governo federal não hesitava em lidar diretamente com os municípios quando achava este procedimento necessário. A Constituição também se referia à questão da autonomia municipal ao prometer as mesmas garantias contidas nos documentos anteriores. O artigo 16, por exemplo, declarava:

Art. 16.

A autonomia municipal será assegurada:

I. pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II. pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à declaração e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

b) à organização dos serviços públicos locais.

## 4.3 Centralização Político-Administrativa

Estes dispositivos, entretanto, encorajadores como a princípio pareciam, não corresponderam às realidades que eventualmente surgiram. Em outras palavras, de um ponto de vista *de facto*, a aplicação dos dispositivos da Constituição, em vez de corresponder à prometida autonomia municipal, veio na realidade reduzir ainda mais a autonomia local. Enquanto por um lado a Constituição garantia que os municípios podiam eleger os seus próprios representantes, coletar e aplicar os seus impostos e organizar os seus serviços públicos de acordo com as suas necessidades, por outro, esta mesma Constituição continha restrições tão severas contra os municípios a ponto de tornar nula a autonomia que o Art. 16 claramente procurava outorgar. Estas limitações



começavam com controles sobre a criação de novos municípios<sup>64</sup>; o Artigo 14 declarava que fosse estabelecida legislação determinando a população mínima e as exigências de renda pública para criação de novos municípios.

Os estados, que sob a Constituição de 1946 podiam somente intervir em suas subdivisões para regular as suas finanças em caso de insolvência, tinham agora poderes de intervenção nas seguintes circunstâncias, isto é, quando<sup>65</sup>

- a. se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo estado;
- b. deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c. não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- d. o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;
- e. forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e
- f. não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

Assim, enquanto a autonomia dos municípios era assegurada através da eleição dos seus representantes (prefeitos e vereadores) e pela organização dos seus próprios serviços, esta autonomia foi substancialmente reduzida devido à imposição de várias restrições em outras áreas de competência municipal. Mesmo a seleção dos representantes e a organização dos serviços estavam longe de ser protegidas de restrições centralizantes impostas pela Constituição. Em primeiro lugar, aqueles municípios que funcionavam como capitais de estados não tinham mais poder para eleger seus prefeitos; os executivos dos principais municípios do Brasil eram nomeados pelo governo do estado com a aprovação da assembléia legislativa, como eram também aqueles municípios classificados por leis estaduais como estâncias hidrominerais<sup>66</sup>. Além disso, os prefeitos de municípios declarados pelo Presidente da República como sendo de interesse a segurança nacional eram também nomeados pelo governador do estado sujeitos à autorização previa do presidente<sup>67</sup>. Uma restrição a mais no Artigo 15 fixava a época em que deviam se realizar as eleições municipais: dois anos antes das eleições nacionais e estaduais.

<sup>64</sup> *Ibidem* artigo 14.

<sup>65</sup> *Ibidem* artigo 15.

<sup>66</sup> *Ibidem* artigo 15, letra a.

<sup>67</sup> *Ibidem* artigo 15, letra b.

Outros controles foram impostos à autonomia das câmaras municipais. O artigo 16 oferecia uma fórmula de determinar o tamanho das câmaras e estipulava que nenhum município poderia ter uma câmara composta de mais de 21 membros. Além disso, a Constituição também determinava que somente os vereadores das capitais e dos municípios com mais de duzentos mil habitantes tinham o direito de receber pagamentos, dentro dos limites e de acordo com a política estabelecida numa lei federal complementar<sup>68</sup>.

#### 4.4 Centralização Fiscal

O peso total e o impacto da Constituição de 1967 sobre os municípios foram mais claramente observados na área financeira. Em outras palavras, foi no “poder do bolso” que a autonomia municipal foi mais severamente afetada. Apesar da estrutura geral de tributação do novo documento seguir, mais ou menos, a Emenda 18 da Constituição de 1946, havia, entretanto, uma diferença significante: enquanto o impulso maior do documento de 1946 era o de prover os municípios com amplas fontes de taxação e renda, o efeito final da Constituição de 1967 era reduzir, senão privar, as unidades locais destas fontes de renda disponíveis na república de 1946<sup>69</sup>.

#### 4.5 Receitas geradas localmente

O primeiro impacto sobre as finanças municipais vieram com a redução daquelas rendas tradicionalmente auferidas pelas unidades locais. Em 1962, os impostos sobre terra, imóveis, transferência de imóveis, negócios e profissões, perfaziam 90% das rendas geradas localmente por todos aqueles municípios que não fossem cidades-sede, ou municípios não capitais. Deste total, mais de 42% eram gerados pelo imposto de negócios e profissões. Uma tendência semelhante foi também observada em 1963 naqueles municípios funcionando como cidades capitais<sup>70</sup>. De Mello relata que de um total de arrecadação local de 52.259,398 cruzeiros antigos, 3,3% foi proveniente de imposto sobre a terra, 24% sobre imóveis, 10,3% de transferência de imóveis, e 56% do imposto sobre negócios e profissões. Estas quatro fontes de taxação contavam em cerca de 93% das rendas localmente geradas pelos municípios que eram cidades-sede<sup>71</sup>.

A Constituição de 1967 reduziu grandemente estas fontes independentes de tributação municipal. Os municípios perderam o imposto sobre negócios e

---

<sup>68</sup>Ibidem atigo 15, letra a.

<sup>69</sup>A Constituição de 1967 seguia a prática de 1946: de estabelecer 3 tipos de renda disponíveis aos municípios. Consistia em (a) subvenções dos estados e governo federal, (b) rendas geradas localmente e (c) rendas federais e estaduais divididas com os municípios.

<sup>70</sup>RICHARSON, I. op. cit., p.326.

<sup>71</sup>MELLO, Diogo Lordello de. *The Discrimination of Income and the City*. *Revista de Administração* jul-ago, 1965, p.26.

profissões e o imposto de transferência de imóveis, os quais perfaziam 53,8% da arrecadação local dos municípios não capitais e 66,3% para os municípios capitais<sup>72</sup>. As únicas fontes restantes de rendas geradas localmente eram aquelas sobre prédios e terras urbanas, taxas para licenças e inspeções, e algumas outras taxas de serviço que não eram especificamente delegadas aos estados ou ao governo federal. Os municípios, então, como resultado desta restrição às suas fontes básicas de taxaço e de rendas, “... ficaram sem quase nenhuma flexibilidade e podiam fazer poucas demandas dos seus residentes. O sistema municipal, incapaz de sobreviver com os seus próprios recursos, ficou reduzido à dependência de uma fonte externa de recursos”<sup>73</sup>.

#### 4.6 Receitas mútuas

A Constituição de 1967 não fez nenhuma mudança dramática nos tipos de receitas a serem partilhadas com os municípios. Entretanto, mudanças significativas foram feitas que resultaram em reduzir ainda mais o conceito da autonomia municipal. Por exemplo, o grau de participação dos municípios nos impostos sobre vendas, coletadas pelos estados, foi reduzido de 30%, especificados na Constituição de 1946, para 20% no documento de 1967. Além disso, a Constituição de 1967 refletia claramente o esforço para usar o mecanismo de doação federal a fim de forçar os municípios a um padrão desejado de comportamento<sup>74</sup>. Para isso, o parágrafo 5 do artigo 13 declara que “não será concedido, pela União, auxílio a Estado ou Município, sem a prévia entrega, ao órgão federal competente, do plano de sua aplicação. As contas do Governador e as do Prefeito serão prestadas nos prazos e na forma da lei e precedidas de publicação no Diário Oficial do Estado”.

Em nível nacional, o imposto rural foi revisado. Este imposto, delegado aos estados na Constituição de 1946, tornou-se durante algum tempo um imposto municipal sob a 5ª emenda constitucional, para ser depois transferido para o governo federal na Constituição de 1967<sup>75</sup>. O governo federal alegava que a transferência deste imposto municipal para o controle do governo federal era para garantir ao governo central uma supervisão maior na promoção e apoio a uma reforma agrária. Além disso, tal medida, independente de seus propósitos, representava uma forma de centralização bem como uma interferência sobre a autonomia municipal. Uma evidência maior disto é o fato de que “apesar de o governo central não está constitucionalmente autorizado a reter 20% para fins administrativos, somente 80% dos recursos foram devolvidos”<sup>76</sup>.

Mesmo a aplicação da renda do imposto federal sobre lubrificantes e

<sup>72</sup>RICHARSON, I. op. cit., p.326.

<sup>73</sup>Ibidem p.327.

<sup>74</sup>SHERWOOD, F. op. cit., p.50.

<sup>75</sup>RICHARSON, I. op. cit. p.330-331.

<sup>76</sup>Ibidem p.331

combustíveis, energia elétrica e minerais, que o governo federal partilhava com os municípios, estava agora sujeita a leis federais, decretos e ordens administrativas que não somente especificavam como o dinheiro seria depositado e prestado contas, mais também declarava os fins para os quais deveria ser dispendido<sup>77</sup>.

Outra faceta importante da Constituição de 1967 era a autorização, dada ao governo federal, para oferecer isenções não somente de taxas federais como também de estaduais; previamente o governo federal havia sido autorizado a aprovar isenções somente de taxas dentro de sua jurisdição<sup>78</sup>.

A autonomia municipal foi também restringida na aplicação de receitas mútuas dos impostos sobre renda e produção industrial. Apesar da distribuição e aplicação destes impostos ajudarem grandemente as fontes financeiras disponíveis aos municípios, a maneira como estes recursos foram administrados indica claramente a indiferença com que o governo federal tratava a autonomia das unidades locais. Uma vez que as receitas mútuas de impostos sobre renda de produção industrial representavam grandes somas de dinheiro, o governo federal resolveu exercer o máximo de controle na administração destas fontes de rendas<sup>79</sup>. Como mecanismo de controle, três fundos especiais foram criados dentro da estrutura do governo federal: um Fundo de Participação Estadual, um Fundo de Participação do Distrito Federal e um Fundo de Participação Municipal. Cada Fundo desenvolvia novas fórmulas de participação, mecanismos de controle e relações intergovernamentais<sup>80</sup>.

Alem das restrições introduzidas com o estabelecimento destes Fundos, a nova Constituição também deu poderes ao governo federal de estabelecer padrões orçamentários, contábeis, e de dispêndio em todos os níveis do governo. Os regulamentos, expedidos sob esta autoridade, exigiam que os municípios tivessem um capital e um orçamento de operação. Era também exigido que os governos locais alocassem 50% das receitas mútuas provenientes da arrecadação dos impostos de renda e de consumo, para investimentos de capitais. Além disso, não mais de 50% das fontes financeiras disponíveis aos orçamentos municipais poderiam ser gastos com despesas de pessoal<sup>81</sup>. Procedimentos específicos de orçamento e contabilidade foram definidos pelo Conselho Federal Econômico e Fiscal: dotações em dinheiro deveriam ser mantidas numa conta especial, separada do resto do orçamento; todos os pagamentos da conta-corrente do Fundo deveriam ser feitos em cheque; cada município deveria fornecer um relatório anual “dos seus gastos e contabilidade” ao Tribunal de Contas Federal

---

<sup>77</sup> Loc. cit.

<sup>78</sup> SHERWOOD, F. op. cit., p.50.

<sup>79</sup> Richardson afirmou que “Quando comparado com estes dois impostos, o produto de todas as outras receitas mútuas é um insumo financeiro relativamente insignificante dentro do sistema municipal. Este é um insumo representando até 80% dos orçamentos de alguns dos municípios menos desenvolvidos”. RICHARSON, I. op. cit., p.331-332.

<sup>80</sup> Ibidem p.330.

<sup>81</sup> SHERWOOD, F, op. cit., p.50-51.

para auditoria. Este tribunal estava também autorizado a fazer inspeções locais para determinar se as despesas e a contabilidade correspondiam ao trabalho de fato realizado. O Tribunal exercia grandes poderes; segundo Richardson:

O controle final era o direito dado ao Tribunal de Contas Federal de suspender pagamentos do Fundo pelo não cumprimento de qualquer dos dispositivos legais impostos pelo governo federal. Se ocorresse uma suspensão, o tribunal notificava a câmara municipal das razões a fim de que esta iniciasse ação para forçar o prefeito a cumprir as suas obrigações ou demiti-lo<sup>82</sup>.

Em conclusão, pode-se afirmar que o nível municipal de governo, durante a república de 1967, foi caracterizado por sua submissão ao altamente centralizado e autoritário governo federal. A esse respeito, pode-se também sugerir que o papel futuro dos municípios como sócios do sistema político brasileiro, dependeria das atitudes, dos planos e dos objetivos daqueles em controle do ramo executivo do governo federal. A autonomia municipal permaneceria um sonho longe de ser realizado. Como Richardson afirmou:

Manipulando as percentagens, ou a entrega das receitas federais partilhadas com os municípios, e os mecanismos de controles fiscais, o governo federal até parece um manipulador de títeres no controle de aproximadamente 4.000 municípios. Os cordões estão prontos a serem acionados e assim o serão<sup>83</sup>.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MELLO, Diogo Lordello de. The Discrimination of Income and the City, **Revista de Administração** jul-ago, 1965.
- QUARTIM, João. **Dictatorship and Armed Struggle in Brazil** Bristol, N. L. B., 1971.
- ROSENBAUM, H.J. TYLER, William (orgs.), **Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development**. New York: Praeger Publishers, 1972.
- SARAZATE, Paulo. **A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1967.
- SHERWOOD, Frank P. **Institutionalizing the Grass Roots in Brazil**. San Francisco: Chandler Publishing Co, 1967.
- SKIDMORE, Thomas E. **Politics in Brazil, 1930-1964**. Nova York: Oxford University Press, 1967.
- YOUNG, Jordan M. Brazil. In. JOHNSON, Ben G. Burnett. JOHNSON, Kenneth F. Johnson (orgs.) **Political Forces in Latin America**. Belmont: Wadsworth Publishing Co., 1970.

<sup>82</sup> RICHARSON, I. op. cit., p.335.

<sup>83</sup> Ibidem p.339.