

Autonomia municipal e intervenção

RAIMUNDO VIANA

Procurador do Estado da Bahia

I – *Autonomia municipal*

É da tradição do direito constitucional brasileiro, com maior ou menor acentuação, o pontificado da autonomia municipal, entendida como o poder de autodeterminação dentro dos limites que forem prefixados pelo constituinte e se destina fundamentalmente aos organizadores dos Estados-Membros que não poderão descumprir o princípio nas Constituições e leis que adotarem.

A vigente Constituição do Brasil, em seu art. 15, estabelece os pressupostos mínimos da autonomia municipal, a saber: *a*) eleições diretas para os Poderes do Município (Prefeitura – Executivo – e Câmara de Vereadores – Legislativo); *b*) administração própria, no que respeite seu peculiar interesse (decretação e arrecadação de seus tributos, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais).

Os Estados, ao se organizarem, deverão assegurar esse mínimo, podendo ampliar a esfera de autodeterminação municipal, sendo-lhes defeso, entretanto, qualquer restrição ou limitação, no particular, sob pena de intervenção federal, nos exatos termos definidos no art. 10 da Constituição federal.

É de ressaltar-se, por oportuno, que a estrutura municipal tem na Carta Magna sua determinação e, naturalmente, aí estão alinhadas explícita ou implicitamente as restrições ou condicionamentos à sua autonomia. Com efeito, a ação municipal, no plano político, poderá sofrer interferência do Estado, através da intervenção, nos casos, evidentemente, especificados constitucionalmente. Além do mais, o constituinte, de logo, consignou limitações à autonomia do Município, primeiro quanto aos das Capitais e daqueles *considerados* estâncias hidrominerais por lei estadual ou, ainda, *declarados* por lei federal de interesse da segurança nacional, nos quais os Prefeitos são *nomeados* e não eleitos pelo povo. Em segundo lugar, a Constituição fixa o número máximo de integrantes das Câmaras Municipais (art. 15, §§ 4º e 5º) e manda que o controle externo da Câmara Municipal seja exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou de órgão estadual, no caso o Conselho de Contas. Observe-se que somente poderão instituir Tribunal de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros. Em terceiro lugar, a própria remuneração dos Vereadores, a ser fixada pela respectiva Câmara, haverá de observar os limites e critérios estabelecidos em lei complementar. Aliás, a própria organização municipal, a criação do Município e sua divisão, dependem de lei estadual. Por último, manda aplicar aos funcionários municipais todas as regras previstas na Seção reservada aos funcionários públicos, inclusive no tocante à situação do servidor municipal investido em mandato eletivo no âmbito executivo ou legislativo (cf. arts. 104 e 108 da Constituição).

Pela sua importância, reclama exame demorado o instituto da intervenção do Estado no Município, precisamente porque daí se irradiam conseqüências e referenciais que explicam todas as demais restrições à autonomia municipal.

II — *Intervenção. Hipóteses*

Um dos consectários inafastáveis da autonomia municipal é o princípio que veda, como regra geral, a intervenção estadual no Município. Essa norma foi elevada a *status* constitucional pela Carta de 1934 que abriu exceção apenas para os casos em que fosse reclamada a “regularização das finanças municipais” (art. 13, § 4º), linha essa adotada pela Constituição de 1946 em seu art. 23. Em 1966 o Projeto de Constituição apresentado pelo governo deixava a matéria a critério das Constituições estaduais (cf. art. 15, § 3º), sofrendo, porém, emendas nesse ponto a fim de que, de logo, como era da tradição brasileira, ficassem positivadas as hipóteses que permitissem a intervenção. E assim ficou, embora com acréscimos. Com efeito, em 1946 duas eram as hipóteses e que em 1967 foram para três.

Finalmente, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, elevou para seis os casos de intervenção (art. 15, § 3º), quais sejam: 1) impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; 2) falta de pagamento, por dois anos consecutivos, da dívida fundada, entendida esta, conforme prescreve a Lei nº 4.320, de 17-3-64, como "os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses contraídos para atender o desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos"; 3) falta de prestação de contas devidas, na forma da lei; 4) provimento de representação pelo Tribunal de Justiça sobre inobservância de princípios indicados na Constituição estadual ou para prover à execução de lei, ordem ou decisão judiciária; 5) prática, na administração municipal, de atos subversivos ou de corrupção; 6) falta de aplicação, no ensino primário, em cada ano, de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal.

Desses permissivos, os três últimos foram incluídos pela Emenda Constitucional nº 1/69, elastecendo consideravelmente o âmbito de incidência dessa medida extrema. *Em verdade, embora não se possa discutir que a autonomia municipal não deverá ser sustentada diante de violação a princípios constitucionais, descumprimento de lei, ordem ou decisão judiciária, uma vez que, em caso contrário, seria a consagração do arbítrio municipalista, o mesmo não se poderá dizer quanto aos dois últimos casos que autorizam e impõem a intervenção (atos de corrupção ou subversão e inaplicação do percentual mínimo de 20% da receita tributária no ensino primário).* Em primeiro lugar, a despeito da imperiosa necessidade em ser preservada a moralidade no trato com a coisa pública em qualquer esfera e não apenas a nível municipal, a caracterização da irregularidade é muito difícil, tornando a hipótese, portanto, muito perigosa. O mesmo se diga, e com mais razão, sobre a subversão. Trata-se de conceitos muito imprecisos e, em certas ocasiões, dependentes apenas da ótica dos sistemas repressivos que podem antever corrupção ou subversão em razão apenas de sua visão filosófica ou política, ficando, pois, a autonomia municipal, conquista de muito tempo, sujeita a graves riscos.

Poder-se-ia dizer que se entende por corrupção a prática de atos definidos como crimes de responsabilidade, isto é, contra o patrimônio e a administração pública, enquanto a subversão seria a prática de atos tendentes à derrubada de autoridades regularmente constituídas e a substituição da ordem vigente no plano social, político e econômico em desacordo com os meios que a ordem jurídica consagra.

Como se observa, esses atos já estariam sancionados por outra forma, inclusive com o afastamento do Prefeito e de Vereadores (cf. Decreto-Lei nº 201/67) ou pela Lei de Segurança Nacional ou pelo próprio Código Penal, tornando-se desnecessária a intervenção, a não ser quando for esta imprescindível para assegurar a eficácia de atos sancionadores de natureza diversa.

Em nosso Estado, a medida foi adotada em 1972, nos Municípios de Planalto e de Cansação, tendo o Senhor Governador do Estado, porém, o cuidado de ressaltar nos respectivos atos (Decretos n.ºs 22.910, de 11 de maio, e 22.824, de 4 de abril de 1972), que a motivação não se limitou aos atos de malversação e sim e principalmente à necessidade de ser restaurada “a ordem e moralidade administrativas sem qualquer preocupação com pessoas ou interesses que não seja a de também assegurar a ordem pública”, o que não seria alcançado com a plenitude da autonomia municipal. Por outro lado, esses atos tiveram nítido caráter cautelar, uma vez que visavam, também, impedir a continuidade delitiva contra o patrimônio municipal.

Quanto à inobservância do percentual de 20%, no mínimo, de aplicação da receita tributária municipal no ensino primário, é providência que, *de lege ferenda*, não pode prevalecer, já que não deve ser o ensino primário colocado sob a responsabilidade municipal. Aliás, nenhuma atividade é mais prioritariamente da responsabilidade federal que o ensino em todos os seus graus e deve obedecer a um sistema único quer quanto à sua estruturação ou execução, evitando-se, com isto, as grandes disparidades atualmente existentes no Brasil. Do ponto de vista jurídico, todavia, a hipótese descomporta dúvidas na sua exata configuração.

III – *Finalidades e características*

A intervenção é, portanto, o instituto que visa, fundamentalmente, impedir tendências desagregadoras, comportamentos estranhos à moralidade e à ordem política, social, econômica e jurídico-administrativa e a corrigir atitudes prepotentes de certos governos municipais e consiste na transferência ao Estado, temporariamente e em caráter excepcional, da competência que ao Município conferem as Constituições federal e estadual. Suas características, portanto, são a excepcionalidade e a temporariedade, só podendo ser imposta nos restritos casos previstos na Carta Magna, vedada qualquer alteração, no particular, pelo constituinte estadual.

IV – *Processo*

A Constituição do Brasil prescreve em seu art. 15, § 3º, que a intervenção nos Municípios, como exceção aos princípios que consagrou sobre sua autonomia, cabe apenas e tão-somente naqueles casos que ali estão expressamente relacionados, retirando, portanto, a matéria da competência legiferante dos Estados.

Mas, em regra dúbia prescreve que o instituto deverá ser “regulado na Constituição do Estado”, deixando ao intérprete larga margem para inquieta-

ções. Com efeito, muitos aspectos do problema reclamam disciplina, inclusive e principalmente quanto a seu respectivo processo.

A Constituição baiana estabelece que o Estado intervirá nos Municípios espontaneamente, isto é, *ex officio*, ou a pedido de seus órgãos executivos ou legislativos. Com isto, resulta equacionada a questão sobre a iniciativa do processo de intervenção. Convém ressaltar-se que como órgãos devem-se entender não apenas os respectivos poderes, organicamente considerados, ou seja, o Prefeito e a Câmara, uma vez que se assim não fosse, estariam impedidos de postular a intervenção os Vereadores individualmente e qualquer outro setor do Executivo. Aliás, seria conveniente que qualquer eleitor fosse considerado parte legítima para pedir a intervenção, até porque, via de regra, os dois Poderes podem estar em co-autoria na prática de atos que autorizam a medida.

O que se tem observado, na prática, é a remessa de denúncia formulada por Vereadores ou grupos de Vereadores e até mesmo por chefes políticos sem mandato popular ao Governador do Estado e até a Ministros!

O ato é da competência do Governador do Estado e deverá fixar sua amplitude, prazo e condições de execução. Não há, portanto, parâmetros máximos e mínimos quanto ao conteúdo e duração da medida. Nos dois casos acima citados, os decretos do Governador do Estado fixaram o prazo de "até noventa dias" e a execução foi confiada a um interventor que assumiu as funções de Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo mantido o normal funcionamento das respectivas Câmaras de Vereadores e dos órgãos do Poder Judiciário naqueles Municípios. Aliás a Constituição anterior prescrevia que a intervenção deveria ser "decretada em lei especial" (art. 99, §§ 1º e 2º), cabendo ao Governador a sua execução, dando à Assembléia conhecimento dos resultados.

A matéria nunca teve tratamento uniforme, tanto assim que no Rio Grande do Sul a solução encontrada foi a mesma, enquanto nos Estados do Mato Grosso, São Paulo, Sergipe, à Assembléia competia *autorizar* a intervenção, enquanto no Pará a competência era do Governador do Estado, *ad referendum* da Assembléia Legislativa.

Forçoso é reconhecer que a cessação dos motivos da medida ou a remoção dos obstáculos à regularidade administrativa, no Município, impõe a suspensão do regime de exceção resultante da intervenção.

Quanto à participação da Assembléia Legislativa no *processo de intervenção*, o constituinte estadual não se houve com a devida clareza. Em verdade, o ato de intervenção será submetido à apreciação da Assembléia Legislativa que, se estiver em recesso, deverá ser convocada, no prazo de cinco dias, para esse fim, na conformidade do disposto no art. 101, §§ 1º e 2º

Dúvidas existem, no particular, sobre a natureza e extensão do pronunciamento legislativo, isto é, se o mesmo opera como condição *resolutiva* ou *suspensiva*. Com efeito, prescreve o art. 56, inciso X, que a medida será imposta *mediante a aprovação* da Assembléia, o que leva à conclusão de que essa aprovação é que dá *eficácia* ao ato. Entretanto, o § 1º do art. 101 diz que o ato de intervenção *será submetido à apreciação da Assembléia*, gerando, com isto, a presunção de que sua eficácia é imediata, ou seja, o pronunciamento legislativo operaria como condição meramente resolutiva. Acrescente-se, entretanto, que o entendimento a prevalecer não é este e sim o que aponta a condição como suspensiva. Naturalmente, além das considerações já expendidas, em sentido contrário, há de argumentar-se com a regra do § 3º do referido art. 101, isto é, que o ato de intervenção, na hipótese do inciso V (corrupção ou subversão), *será expedido ad referendum da Assembléia Legislativa*. É claro que se trata de uma exceção à regra geral, até porque, se assim não o fosse, a disposição seria inócua, conclusão esta vedada ao intérprete que não pode vislumbrar na lei textos ou expressões inúteis.

Assinale-se, ainda, que no capítulo reservado à definição das atribuições da Assembléia foi inscrito que lhe cabe “aprovar ou suspender a intervenção nos Municípios, nos casos previstos na Constituição e em lei complementar” (art. 19, inciso XIII). Esta regra deve se compatibilizar plenamente com o raciocínio que vem sendo desenvolvido, com base nas disposições citadas. Evidentemente, há casos em que a eficácia do ato reclama a aprovação do Legislativo, e esta é a regra, ficando como exceção apenas um caso diante do qual a Assembléia ou lhe empresta aprovação para que continue produzindo seus efeitos ou não, quando então determinará sua suspensão. Isto equivale a dizer que o comum é o ato de intervenção só se perfazer com o pronunciamento da Assembléia Legislativa quanto a seu conteúdo. De resto, impõe seja definido se a Assembléia pode modificar o ato ou se está limitada a aprová-lo ou desaprová-lo. Entendo que não se trata de matéria que permita emenda, ainda que não se relacione a *despesa*, embora não esteja esta de todo afastada. Sua iniciativa é da competência exclusiva do Governador do Estado e, portanto, deverá ser considerada globalmente para ser ou não aprovada. Entender-se o contrário é transferir ao Legislativo competência que lhe foi excluída, posto que afetada, em caráter exclusivo, ao Chefe do Poder Executivo.

O pronunciamento da Assembléia Legislativa aprovando a intervenção, em qualquer caso, só terá validade se contar com o sufrágio de 2/3 (dois terços) dos seus membros, nos exatos termos do art. 31, inciso II, da Constituição do Estado, o que, sem dúvida, representa uma garantia considerável à autonomia municipal, uma vez que esse *quorum* não é de fácil constatação, mesmo com as naturais maiorias dos Legislativos sob o controle do Governador do Estado.

Situação pode ocorrer que, pelas suas circunstâncias, acarretam a desnecessidade da participação da Assembléia Legislativa no processo de intervenção. Em verdade, não tem sentido o exame pela Assembléia do ato de intervenção baseado em decisão do Tribunal de Justiça sobre representação lastreada nos elementos indicados na disposição constitucional se a só suspensão do ato impugnado, pelo Governador, for suficiente à plena restauração da normalidade. No particular, a Constituição federal tem regra expressa, exigindo tão-só que a suspensão tenha produzido seus efeitos com eficácia plena (cf., arts. 11, § 2º, e 12, § 2º). Portanto, o mesmo princípio deverá ser invocado na esfera estadual, a despeito da omissão da Constituição estadual.

V – *Formalidades procedimentais*

São muito frequentes os pedidos de intervenção baseados apenas em longas exposições, mais das vezes carregadas de pesadíssimas acusações de Vereadores contra o Prefeito municipal, desacompanhadas das respectivas provas ou instruídas com peças que não valem por si mesmas. Casos há, inclusive, em que o problema é levado até à Presidência da República ou ao Ministério da Justiça, quando já não estão embasando processo judicial por crime de responsabilidade ou processo de *impeachment* pela Câmara de Vereadores. Assim, o pedido deverá se fazer acompanhar de provas suficientes ou, ao menos, de dados que permitam uma criteriosa investigação ainda que sumária.

Por outro lado, em face de omissão da lei, é aconselhável, notadamente em respeito ao secular princípio da bilateralidade do processo e à garantia da ampla defesa, que diante dos pedidos de intervenção seja nomeada uma comissão a fim de apurar as acusações, com profundidade e imparcialidade, sempre com a audiência das autoridades municipais envolvidas e sujeitas aos efeitos da medida excepcional, sugerindo-se o parecer dos órgãos de assessoramento jurídico do Executivo, no caso, a Procuradoria-Geral do Estado, assegurando-se, com isto, a justa e fundamentada decisão do Governador do Estado. Aliás, recentemente a Procuradoria Especializada de Atos e Contratos, com o Parecer nº 41/79, se pronunciou exatamente neste sentido, assentando o entendimento segundo o qual a intervenção deve ser precedida de muitas cautelas, dentre as quais a colheita de prova hábil e audiência do Prefeito Municipal, o que deverá ser feito em processo regularmente formalizado. E no Parecer nº 60/80, assinei *in verbis*:

“O procedimento da intervenção não está disciplinado convenientemente nem na Constituição do Estado, como manda a regra inserta no art. 15, § 3º, da Constituição do Brasil, e nem em outro qualquer diploma normativo. Sabe-se apenas que o mesmo pode nascer por iniciativa *ex officio* do Governador do Estado ou a pedido dos órgãos

executivos ou legislativos do Município (Prefeito ou Câmara de Vereadores) e, ainda, em cumprimento a decisão do Tribunal de Justiça quando do provimento a representação do Ministério Público para “assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover a execução da lei ou da ordem ou decisão judicial”.

Como se observa, apenas nesse último caso as etapas procedimentais estão definidas, a saber: a) comunicação do Tribunal de Justiça; b) decreto de intervenção; c) apreciação da Assembléia Legislativa.

Em todas as demais hipóteses, embora haja silêncio normativo, haverá necessidade de uma comprovação plena dos fatos que tipifiquem a medida, não bastando apenas meras alegações ou suposições. Por isto mesmo, mandam a prudência e os próprios princípios informadores de qualquer decisão, que seja *motivada*, o que só poderá ocorrer se houver apuração imparcial dos fatos, sem prejuízo da defesa do chefe do Governo municipal, que é o seu Prefeito, principalmente quando ao mesmo forem atribuídas as irregularidades que deram causa ao pedido de intervenção.

Essas cautelas objetivam, naturalmente, assegurar ao Governador do Estado a prolação da justa e correta decisão sem afetar o prescrito constitucional que proclama a autonomia municipal.”

Com isso, resultarão preservados os princípios do contraditório e da amplitude da defesa, impedindo decisões subjetivas e prepotentes em prejuízo da autonomia municipal e dos direitos individuais das autoridades sobre as quais se lançam os reflexos da medida.

VI – A intervenção e o Judiciário

Tratando-se de ato que envolve, em essência, a um só tempo, a situação do Município, assim considerado como pessoa jurídica de direito público interno, como também o chefe do seu Poder Executivo principalmente, assim como, eventualmente, os próprios integrantes da Câmara de Vereadores, seu exame não poderá ser subtraído do Poder Judiciário, nos exatos termos do art. 153, § 4º, da Constituição federal. Desta forma, até mesmo através de mandado de segurança os que se julgarem lesados em seus direitos individuais poderão reclamar o desfazimento do ato, sob o fundamento de ter havido irregularidade no respectivo processo de intervenção. Todavia, não parece razoável que ao Judiciário caiba examinar as questões de conveniência que dêem motivação ao ato administrativo da intervenção, seguindo-se, no particular, orientação dominante na doutrina e também em jurisprudência dos nossos tribunais.