

# *A autonomia dos municípios e a Segurança Nacional*

*Senador Josaphat Marinho*  
Professor da Faculdade de Direito da  
Universidade da Bahia

## SUMÁRIO

O Projeto e a Mensagem — A Constituição e a Autonomia dos Municípios — Interpretação da Constituição — Necessidade de Lei de Normas Gerais — Concordância da Doutrina Militar — Unilateralidade Imprudente — Projeto Inadmissível.

### **O PROJETO E A MENSAGEM**

O Projeto de Lei n.º 13, de 1968, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, declara de interesse da segurança nacional, "nos termos do art. 16, § 1.º, alínea b, da Constituição", 68 Municípios, situados uns "na faixa de fronteira" e outros "na orla marítima".

Da mensagem presidencial, com que foi encaminhada a proposição, e da exposição de motivos do Ministério da Justiça, que a fundamenta, vê-se que não há lei disciplinadora do processo de declarar determinados Municípios do interesse da segurança nacional. A seleção retratada no projeto obedeceu, confessadamente, a "razões" extraídas de leis diversas, tôdas anteriores à Constituição de 1967, e de presumida "orientação" do Conselho de Segurança Nacional.

As leis invocadas foram as seguintes, na ordem e na forma preferidas pela exposição ministerial: 2.597, de 12 de setembro de 1955, "que dispõe sobre as zonas indispensáveis à defesa do País"; 601, de 18 de setembro de 1850, "que delimitou os bens de domínio da União, na zona fronteira", e o Decreto-Lei 1.531, de 16 de junho de 1939, "sobre as colônias militares de fronteiras".

Como se infere da própria exposição oficial, nenhuma dessas leis regula, especificamente ou de passagem, a matéria contida no preceito constitucional.

A Lei 601, de 1850, nos precisos termos de sua ementa, "dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica, e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais, e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara". Do ângulo político e administrativo, importa destacar nessa lei o dispositivo que prevê a reserva de áreas necessárias para "a colonização dos indígenas", "a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaisquer outras servidões, e assento de estabelecimentos públicos", ou "construção naval" (artigo 12), e o que autoriza o Governo a criar a "Repartição Geral das Terras Públicas", "encarregada de dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição delas, e de promover a colonização nacional e estrangeira" (art. 21). Nenhuma regra se aproxima do que encerra a atual Constituição.

O Decreto-Lei 1.531, de 1939, "cria colônias militares de fronteiras", e lhes regula a organização e o funcionamento, "em locais escolhidos pelo Conselho de Segurança Nacional, dentro da faixa de 150 quilômetros a que se refere o art. 165 da Constituição Federal" (art. 1.º). Visam tais colônias a "nacionalizar as fronteiras do País" e a criar nelas "núcleos de população nacional" (art. 1.º, parágrafo único), sem que o objetivo descrito possa inspirar a supressão da autonomia de Municípios.

A Lei 2.597, de 1955, "dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do País", assim considerando "a faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação" (art. 2.º). Mas o propósito do legislador, no caso, foi, expressamente, vedar, "nas zonas indispensáveis à defesa do País, a prática de atos referentes à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação, à instalação de meios de transmissão, à construção de pontes e estradas internacionais e ao estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança da Nação, sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional" (art. 1.º). Nada de restrição à autonomia política dos Municípios foi estabelecido, ou declarado necessário.

## **A CONSTITUIÇÃO E A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS**

De certo, segundo o art. 16, § 1.º, b, da Constituição, serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

Mas esse parágrafo é integrante do artigo\* que assegura a autonomia municipal, inclusive pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Demais, a Constituição encerra outras normas básicas, a que se vincula, intimamente, essa cláusula. Alicerça o sistema político na República Federativa, sob o regime representativo (art. 1.º). Proclama que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido (§ 1.º do art. 1.º). Repetindo diretriz firmada desde a Reforma de 1926, ergue a autonomia municipal à categoria de princípio constitucional da União (art. 10, VII, f). A fim de não permitir dúvida quanto à eficácia ou à objetividade da garantia, estipula que

a autonomia é assegurada, também, pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas (art. 16, II, a). E, conferindo densidade a esse poder enunciado, enumera os tributos da competência dos Municípios (arts. 18, 19 e 25), assim como as parcelas dos impostos que lhes devem ser distribuídas (art. 28).

O princípio da autonomia municipal é, portanto, pela firmeza e amplitude com que foi definido, inerente ao regime federativo instituído, o qual, por sua vez, não pode ser abolido mediante emenda à Constituição (art. 50, § 1.º).

Logo, qualquer limitação à autonomia municipal somente se legitimará nos estritos termos da Constituição, interpretada através do conjunto dos preceitos entre si articulados, e não por exegese isolada de qualquer norma.

### INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

Tôda interpretação de texto constitucional, aliás, como de resto a das leis em geral, obedece, por exigência elementar de hermenêutica, ao processo de análise do complexo codificado. O critério prevalece, porém, superiormente, na apreciação dos dispositivos que corporificam o regime político, social e econômico, porque mais se relacionam com o interesse da comunidade.

Em recente e vitorioso voto no Supremo Tribunal Federal, ao examinar e reconhecer a inconstitucionalidade do art. 48 da Lei de Segurança Nacional, o eminente Ministro **Themistocles Cavalcanti**, publicista de renome, recordando passagem de um de seus livros, resumiu esse entendimento dominante. O trecho do voto é de precisão singular, dispensando a invocação de outras autoridades.

“A Constituição — acentuou — compreende um conjunto de preceitos lógicos, homogêneos, pelo menos quanto à orientação geral do texto. O sistema político, a forma de governo, a forma de Estado, o mecanismo das instituições, o regime das liberdades, a ordem econômica, são elementos permanentes a ser considerados.

Por sua natureza, o seu texto exprime um sistema harmônico, representa um ideal político, um programa que se completa pela legislação e pela administração.

Não se pode desligar a interpretação constitucional desses pressupostos, embora não possam eles constituir uma preocupação prioritária no processo de interpretação.”

E, particularizando a importância do critério na elucidação dos cânones fundamentais, prosseguiu:

“Ter-se-ia, entretanto, de repelir uma interpretação que ferisse os pressupostos constitucionais da federação, da república, da democracia, da autonomia municipal, dos princípios essenciais relativos à economia, à família, à educação etc.”

Por fim, esclareceu e advertiu:

“Quando se fala em todo harmônico, pressupõe-se o exame do conjunto de normas que regulam cada instituto ou cada matéria e a sua compreensão em face dos princípios fundamentais da Constituição.

A interpretação de uma norma contrariando as bases essenciais do regime não pode ser tolerada porque atrita com os princípios gerais de inter-

pretação" (Ac. do Sup. Trib. Fed., de 21-2-1968, no h.c.n. 45.232, da Guanabara).

Ora, a nomeação de Prefeitos é uma forma de redução ou de desfiguração da autonomia municipal.

Na vigência da Constituição de 1891, representou "o aspecto mais debatido na conceituação da autonomia municipal", segundo refere **Castro Nunes** (Do Estado Federado e sua Organização Municipal — Rio, 1920, pág. 176). Já nesse período, em que o princípio não tinha o mesmo relêvo de hoje, **Pedro Lessa** e **Edmundo Lins**, no Supremo Tribunal Federal, opuseram a inviolabilidade da autonomia local aos excessos praticados pelos governadores. "A autonomia municipal desaparece — objetou o primeiro —, desde que o Executivo Municipal é impôsto pelo Estado. Ao tempo do Império, várias vêzes se tentou criar um agente executivo municipal, nomeado pelos Presidentes das Províncias ou pelo Govêrno geral; e nunca se aprovou qualquer dos projetos nesse sentido, por se julgarem ofensivos da autonomia municipal". O segundo observou que se o Executivo estadual "pode assumir, por empregados de sua confiança, a direção dos Municípios, incontestavelmente, fere a autonomia municipal, pois, intuitivamente, não é autônomo um poder que se não dirige por si, mas está submetido a um outro" (In **Raul Machado Horta**: A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro — Belo Horizonte, 1964, página 117).

Claro que o postulado da autonomia não tem caráter absoluto ou de dogma. Não o tem, sobretudo, na configuração do "nôvo federalismo", em que se ampliam, seguidamente, os podêres da União. As funções do Estado moderno, crescentemente múltiplas e diversificadas, justificam o alargamento progressivo do poder central, não só no domínio social e econômico, também no político, inclusive em resguardo da soberania nacional.

Já em 1920, no livro citado, **Castro Nunes** sustentara a relatividade do princípio quanto à escolha do órgão executivo, justificando o critério de nomeação de Prefeitos. A seu ver, a "concorrência dos interêsses locais e gerais no Município é o fundamento da tutela, da qual o Prefeito nomeado é uma modalidade na esfera executória"... Corretamente, porém, ressaltou que

"a designação, por via eletiva, das autoridades municipais, não oferece igualmente margem a controvérsia, porquanto não se contesta que é êsse o regime mais conforme à noção da **autonomia**, tomada esta no sentido genérico de lei própria, govêrno próprio etc" (**Castro Nunes**: Ob. cit. págs. 173 e 176).

Essa doutrina subsiste, apesar do aumento incessante das faculdades do Govêrno Federal. As Constituições brasileiras posteriores a 1930, à exceção da de 1937, consagraram o princípio de autonomia, inclusive pela eletividade do Prefeito, e o fortaleceram em comparação com o Estatuto de 1891. É o que assinala a generalidade dos estudiosos, dentre os quais alguns dos autores de "Perspectivas do Federalismo Brasileiro" (Eds. da Rev. Brasileira de Estudos Políticos, Univ. de Minas Gerais, 1958).

Daí, e pelo conjunto dos preceitos pesquisados, **Victor Nunes Leal** ter firmado, a par de outras conclusões, que o Município, no Brasil, "não é essencialmente uma organização administrativa", mas "uma entidade medularmente política", e que as "limitações" de sua autonomia "devem ser entendidas restritivamente" (Problemas de Direito Público, Rio, 1960, págs. 318 e 331).

É legítimo argüir, portanto, que a declaração de incidência de determinados Municípios na área de interesse da segurança nacional, para o fim de nomeação de Prefeitos, não pode resultar, linear e isoladamente, do disposto no art. 16, § 1.º, b, da Constituição.

Sendo a autonomia municipal a regra e o estrangulamento dela a exceção, e se a autonomia, como princípio constitucional da União, coordena-se com outros princípios diretores do sistema político estabelecido, notadamente a Federação e o regime representativo, quaisquer restrições ao postulado amplo hão de ser adotadas com as cautelas que preservem o funcionamento harmônico das instituições, nesse processo compreendido o respeito à competência legislativa do Congresso Nacional.

### NECESSIDADE DE LEI DE NORMAS GERAIS

Ora, invocando as leis já referidas, a exposição do Ministério da Justiça reconhece a insuficiência da norma inscrita no dispositivo constitucional como razão bastante para justificar o projeto. Se o parágrafo, por si só, legitimasse a medida, desnecessário seria citar leis ordinárias, e até uma do período imperial, para assegurar-lhe a execução. Se a citação dessas leis se impôs, para esclarecer o preceito maior ou para fixar a idéia de segurança nacional, como quer que seja revelou tratar-se de regra constitucional que não é de aplicação autônoma — **self-executing**.

Ocorre, no entanto, que as leis enumeradas pelo Governo não lhe sustentam o propósito, consoante salientamos liminarmente. Ao contrário: por suas omissões, sobretudo, servem para demonstrar a necessidade de um diploma de normas gerais, como instrumento prévio regulador da medida prevista no dispositivo constitucional e agora precipitadamente proposta.

A Constituição preceitua, no parágrafo único do art. 91, que "a lei especificará as áreas indispensáveis à segurança nacional, regulará sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros". Por irrecusável identidade de fins, também por lei adequada devem ser fixados os pressupostos da declaração de Municípios como áreas de interesse da segurança nacional, ou, pelo menos, incluídos, taxativamente, no contexto daquele diploma, preceitizado no parágrafo único do art. 91.

Inadmissível é considerar Municípios do interesse da segurança nacional, para nomeação de seus Prefeitos, sem prévia fixação de critérios gerais, normativos, pois isso resulta, como agora, em soluções casuísticas, injustas e contraditórias.

Pouco importa que a Constituição não exija, de modo expresso, prévia lei geral definidora dos requisitos permissivos da providência prevista no art. 16, § 1.º, b. É sabido que a interpretação não se escraviza às fórmulas verbais, inclusive porque as leis, e especialmente as constituições pela generalidade de seus termos, pressupõem sempre disposições implícitas inegáveis.

Já em 1891, no Senado, **Rui Barbosa** assinalou, sobre os artigos de uma Constituição:

"Não são disposições que principiêm e acabem cada uma em si mesma; debaixo da lei política de cada país existe uma infinidade de relações emanentes que ela não define, uma base comum, uma rede intrincada e sutil de princípios que a apóiam, que a orientam, mas que ela não particulariza.

Este conjunto de princípios constitui, a respeito da lei fundamental do país, a fonte superior de sua interpretação, e às conclusões que dela de-

correm estão subordinadas em sua inteligência tôdas as cláusulas constitucionais.

.....  
 Não é, portanto, a letra das disposições constitucionais o oráculo decisivo do seu pensamento; por baixo da letra existe o seu espírito mais alto, mais poderoso, mais concludente nas grandes questões políticas do que a letra expressa dos preceitos constitucionais" (Coms. à Const. Fed. Bras. — Col. e Ord. por Homero Pires — III Vol., S. Paulo, 1933, págs. 411-12).

E, nas magistrais razões da Questão Minas — Werneck, em 1917, acrescentava, como se escrevesse hoje:

"Em cada Constituição, à luz do critério impôsto aos seus hermeneutas e executores, lado a lado com as determinações textuais, se hão de ter por existentes, como disposições inexpressas, tôdas as regras, tôdas as exigências, todos os corolários essenciais à realidade ativa de quaisquer instituições ou direitos, de quaisquer autoridades ou prerrogativas, de quaisquer jurisdições ou magistraturas consagradas nessa Constituição, e que, se ela articula normas positivas, tão imperativas quanto essas fórmulas declaradas são as que, implícitas nestas, subsidiária ou colateralmente delas decorrerem" (**Rui Barbosa**: Questão Minas — Werneck — Comp. do Sup. Trib. Fed. — Rio, 1917, pág. 36).

Essa doutrina, de impressionante atualidade, aplica-se, com rigor, ao exame do presente projeto. Um parágrafo que restringe a regra do artigo, e em matéria relacionada com a estrutura das instituições políticas, não pode ser erigido em fulcro da interpretação constitucional, com desprezo do mecanismo e do espírito do sistema.

Nem a intervenção do Congresso, na delimitação do conceito de segurança nacional, representará novidade ou justificará estranheza. De um lado, a Constituição atual, no seu art. 91, parágrafo único, prevê uma lei definidora das áreas indispensáveis à segurança nacional. De outro, a Lei 2.597, de 1955, no parágrafo único de seu art. 2.º, já estabelece que o Congresso Nacional, "ouvido o Conselho de Segurança Nacional", poderá alterar, "a qualquer tempo", o quadro das zonas indispensáveis à defesa do País. Agora, portanto, numa lei de normas gerais a respeito da declaração de Municípios incidentes no interesse da segurança nacional, apenas se ajustaria a competência do Congresso ao nôvo regime constitucional.

Esse ajustamento impõe-se claramente, visto que a Constituição anterior só alcançava a autonomia dos Municípios que fôsem declarados "bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País", e sem que o Presidente da República interferisse na designação do Prefeito (art. 28, § 2.º), não tendo, pois, o poder limitativo da Carta de 1967.

Demais, a norma constitucional discutida, além de redutora do exercício do Governo próprio, reveste o Governo Federal e o estadual de atribuições especiais, equivalentes às de caráter excepcional. Cumpre estabelecer, por isso mesmo, uma disciplina severa e permanente para sua aplicação, à semelhança do que o legislador realiza quanto ao uso dos poderes excepcionais, inclusive no estado de sítio, e como estipula a Constituição do Brasil (art. 152, § 3.º). E acertada é essa orientação, ainda, porque, conforme lembram **Bowie e Friedrich**,

"les restrictions imposées à l'exercice des pouvoirs exceptionnels constituent une partie importante des arrangements constitutionnels des régimes fédéraux modernes". (Études sur le Fédéralisme, Lib. Gen. de Droit et de Jurisp., Paris, 1962, 2.ª Partie, pag. 464).

## CONCORDÂNCIA DA DOCTRINA MILITAR

A confirmar tôdas essas razões jurídicas e políticas, concorre, também, para legitimar a intervenção do legislador no preparo de uma **lei-quadro** sôbre a matéria, a doutrina desenvolvida na Escola Superior de Guerra, ou por militares ilustres.

Realmente, essa doutrina sustenta, entre outros pontos:

- a) "A Política de Segurança Nacional ou Estratégia é uma parte integrante da Política Nacional, destinada a garantir a segurança indispensável à consecução ou salvaguarda dos Objetivos Nacionais, contornando ou eliminando os antagonismos que a isso se antepõem. Portanto, a Estratégia subordina-se à Política, embora em determinadas circunstâncias possa tornar-se dominante, conforme sejam os antagonismos a considerar" (Contra-Almirante **Luiz Octavio Brasil**: Planejamento da Segurança Nacional — Conceitos Fundamentais. 1959 — pág. 5).
- b) "O aspecto básico, fundamental, do **Poder Nacional**, é sua característica de **integração**. Sua aplicação importa, por conseguinte, na emprego de todos os recursos disponíveis da Nação — políticos, econômicos, psicossociais e militares —, os quais, completando-se e inteirando-se, repercutem uns sôbre os outros e, condicionando-se mutuamente, combinam-se para integrar aquêle Poder" (Coronel **José Brito da Silveira**; Cap. de Fragata **Sylvio Caielli de Siqueira** e Ten.-Cel. **Alzir Benjamin Chaloub**: Elementos Militares do Poder Nacional — In Rev. Bras. de Estudos Políticos — Univ. Fed. Minas Gerais — n.º 21 (Especial sôbre a Seg. Nacional), pág. 211).
- c) "A natureza integrada da Estratégia Nacional não permite, pois, que se considere uma Estratégia Particular com exclusão das demais e, como decorrência, impede que se pense em ações estratégicas isoladas e independentes nos diferentes campos do Poder."

Daí, na apreciação dos instrumentos de cada estratégia particular, destacar-se, "no âmbito interno", a "**ação parlamentar**, quanto à elaboração das leis, a cobertura às iniciativas do Governo, ao provimento dos meios indispensáveis ao eficiente funcionamento da máquina do Estado, e ao favorecimento das soluções mais consentâneas com a realidade nacional" (Cap. de Mar-e-Guerra **Herick Marques Caminha**; Cel.-Aviador **Ismael da Motta Paes**, e Ten.-Cel. **Paulo Emilio Souto**: Estratégia Nacional — Rev. Bras. de Est. Políticas, cit., págs. 244-5).

Tais observações não serão válidas nem proveitosas, entretanto, se no **conceito de segurança nacional**, para efeito relevante como o previsto no art. 16, § 1.º, b, da Constituição, o **Poder Legislativo** for excluído da tarefa construtiva, e convocado apenas na condição de **órgão punitivo**. Tanto menos aceitável é a exclusão quanto a Constituição atribui ao Congresso Nacional, em termos amplos, "dispor, mediante lei, sôbre tôdas as matérias de competência da União" (art. 46).

Por ser órgão qualificado e de opinião valiosa, nem por isso o Conselho de Segurança pode substituir a deliberação congressual, pois a Constituição lhe atribui papel relevante, mas de consulta, ou seja, na conformidade do art. 90, o de "assessorar o Presidente da República na formulação e na conduta da segurança nacional". Depois, e dentro das diretrizes já mencionadas, "a segurança do Estado deve ser encarada em cada um dos sistemas fundamentais que integram o seu organismo: o político, o econômico, o psicossocial e o militar" (Gen. **Lyra Tavares**: Segurança Nacional — Bib. do Exército — Editôra, 1958, pág. 90).

Em consequência, não há como suprimir, legitimamente, a ação **parlamentar** legislativa, **na definição da política de segurança nacional**, em particular no que concerne à autonomia dos Municípios, por se tratar de decisão que atinge a essência das instituições do Estado.

### UNILATERALIDADE IMPRUDENTE

De resto, e ainda que não se conjugassem todos esses motivos jurídicos e de ordem institucional, ao Governo conviria aliar a responsabilidade do Congresso na fixação da política de segurança nacional.

A ninguém escapa, hoje, que a idéia de segurança não se afirma por si mesma, abstratamente, nem como simples decorrência de imposição legal, ou de força. A ordem imposta não é segurança, mas obediência constrangida, geradora de rebeldias irreprimíveis. "A verdadeira segurança — advertiu o Marechal **Castello Branco**, em aula na Escola Superior de Guerra — pressupõe um processo de desenvolvimento, quer econômico, quer social", e "o desenvolvimento econômico e social pressupõe um mínimo de segurança e estabilidade das instituições" (Segurança e Desenvolvimento — **In Síntese Política, Econômica, Social**, n.º 35, pág. 5).

Mas a supressão da autonomia de Municípios não pressupõe nem garante a realização de um plano de desenvolvimento, enquanto reflete, seguramente, instabilidade das instituições, sobretudo quando adotada em período de paz. Assim, a eliminação arbitrária ou precipitada do governo local próprio não beneficia a segurança nacional e amortece nas populações regionais o interesse pelo aperfeiçoamento regular da vida política. Do mesmo passo, recaindo nas comunas de fronteira, indica desconfiança em relação aos países limítrofes e propicia reservas prejudiciais ao convívio tranqüilo.

Esse quadro sombrio é que se desenha no projeto examinado, atentatório da livre determinação de 68 Municípios. Muitos deles buscavam encontrar na exploração de riquezas naturais as condições para o seu progresso em regime de autonomia e liberdade, como, a exemplo, **Paulo Afonso** e **S. Francisco de Conde**, na **Bahia**.

Todos esses Municípios, porém, correm o risco de intervenção permanente e precipitada, diante do procedimento absorvente do Governo na conceituação de segurança nacional. Demais, o fato se configura **sem nenhuma singularidade de conjuntura** que o justifique, pois as eventuais falhas administrativas de alguns Municípios, a que alude a exposição oficial, são puníveis e corrigíveis por sanções comuns, não legitimando a providência radical.

Por fim, cumpre ver que **a medida poderá estender-se de modo surpreendente a outros Municípios**, precisamente pela falta de disciplina legal adequada.

Mas o Congresso Nacional, que não participou das decisões preliminares básicas, não pode ser desatento a seus deveres institucionais.

### PROJETO INADMISSÍVEL

Em presença de tôdas essas razões, parece-nos que um diploma de conceitos gerais, um instrumento normativo sóbrio e flexível, deve anteceder à elaboração da lei específica enumerativa dos Municípios incidentes no interesse da segurança nacional.

Enquanto essa **lei-quadro** não se fizer, tôda proposição declaratória da inclusão de Municípios na área de interesse da segurança nacional afigura-se-nos ofensiva, como o projeto analisado, ao sistema da Constituição, ameaçando, especialmente, a estrutura da Federação e o regime representativo.