

### *Síntese da Formação de Nosso Espírito Municipal*

YVES DE OLIVEIRA

Diretor da Escola de Sociologia e Política da Bahia

Não seria possível estudar-se a atual doutrina municipalista sem uma análise dos antecedentes do que poderíamos chamar da Municipalidade brasileira. Mesmo que a Municipalidade brasileira só começasse a ter existência real com a Lei de 1.º de outubro de 1828. Anteriormente a esta data, o Município em nosso País tinha as características administrativas de Portugal. Estávamos em pleno Brasil colonial e sob o império das leis e regulamentos portugueses, que por sua vez tiveram origem nas leis romanas. A Municipalidade brasileira, no início, acumulava as funções administrativas e judiciárias.

No Brasil-Colônia o Município era regido pelas Ordenações Filipinas. Verificamos certas disposições as mais importantes tratadas referentemente ao Município pelo Código Filipino. No Título LXII, § 67, relativamente às finanças das Municipalidades. Duas têsças partes das rendas eram destinadas às despesas do Conselho Municipal. Já no título LXV regulamentava o Conselho Municipal, e disciplinava as atribuições dos juizes ordinários. No Título LXV, §§ 22 e 23, dispunha sôbre os almotacês em face das atividades dos juizes ordinários. Nos §§ 73 e 74 dêste Título, nós verificamos a regulamentação das atividades dos juizes das vintenas, isto é, que não tinham competência para julgar todos os crimes, e nas questões que não versavam sôbre bens de raiz. No Título LXVI, disciplinava as funções dos vereadores, os quais na linguagem da época eram os membros da Câmara, Cúria ou Assembléia do Município que o representavam, e administravam as rendas pelo regulamento de 30 de julho de 1591. Essa corporação, também, se chamava Comuna, Conselho e Mesa de Vereação. A expressão Câmara significava, como ainda significa, a reunião dos vereadores. A corporação dos vereadores chamava-se Municipalidade. Com a Lei de 1.º de outubro de 1828, a Municipalidade brasileira tornou-se uma corporação meramente administrativa, sem acumular mais as funções judiciárias.

No Título LXV, §§ 40 e seg., regulava as fintas, processo usado para tôdas as aperturas e despesas extraordinárias, a que o Conselho se via obrigado. Regulava, por sua vez, as Ordenações, as taxas e despesas. No Título LXVI, de 1.º, estabelecia que duas eram as reuniões semanais para a Câmara, às quartas-feiras e aos sábados. Nos Títulos LXVI a LXXI, tratava do tipo primitivo de organização da colônia, admitido pelo Código

de D. MANOEL, promulgado em 1521, quanto aí, ao modo de organização, competência e sistema eleitoral. No Título LXVII, § 6.º, referente à chamada «eleição de barrete». No Título LXVII, § 8.º, sobre a confirmação da eleição do vereador. No Título LXXX, determinando que as funções do procurador são de caráter fiscalizante, embora ficasse ao cargo das rendas do Conselho. No Título LXX, estabelecendo as atribuições de um Tesoureiro, que exercia sua função em alguns conselhos. No Título LXXI, tratando das atividades do escrivão da Câmara. No Título LXXII, situava o escrivão da Almotaceria. No Título LXXIX, § 29, referindo-se aos juizes ordinários, chamados também Juizes da terra.

Eram, em linhas gerais, as matérias importantes de caráter municipal, regulamentadas no Brasil-Colônia, pelo Código Filipino ou Ordenações do Reino de Portugal. Até aí, não poderemos afirmar que houvesse a doutrina municipalista, tal como se entende hoje, com o mesmo fundamento, que a informa no presente. Todavia, verificamos a plena revelação de um sentido municipal, de valorização da vida local, naquela época tão remota. Poderíamos afirmar sim, sem sombra de dúvida, que naquela época o Direito Municipal antecedeu ao Direito Constitucional brasileiro (Verificar, em complemento, o nosso «Curso de Direito Municipal»<sup>(1)</sup> a respeito, com o pensamento doutrinário do consagrado mestre, o saudoso Prof. ALCIDES GRECA, da Argentina).

#### BRASIL-REINO

No Brasil-Reino, presenciamos uma decisão importante, a de n.º 37, de 11 de setembro de 1817, na qual se declarava a maneira como deveriam se proceder nas câmaras, quando falecessem, ou fôssem substituídos os vereadores.

#### A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DE 1824

1 — A 1.ª Constituição Brasileira de 1824 — A independência do Brasil deu-se em 7 de setembro de 1822. A nossa organização municipal regia-se pelas leis portuguesas. Com a primeira Constituição Imperial de 25 de março de 1824, traçando o arcabouço político e administrativo do país, as instituições municipais brasileiras começaram a ter um princípio de regulamentação. A Constituição Imperial, nos seus arts. 167, 168 e 169, prescrevia:

«Art. 167. Em tôdas as cidades e vilas ora existentes nas mais, que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o govêrno econômico e municipal das mesmas cidades e vilas».

Art. 168. As Câmaras serão eletivas e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos será o presidente.

(1) *Curso de Direito Municipal* — Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 2.ª edição — 1958.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e tôdas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por Lei regulamentar».

JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO em 1857, conceitua (2) «A população de cada cidade, vila ou município forma, pela natureza das coisas, uma sociedade especial, uma existência particular e própria, uma unidade, uma congregação de indivíduos que faz sim parte do Estado, mas que tem seus direitos próprios, suas idéias comuns, suas necessidades análogas e seus interesses idênticos que demandam regulamentos apropriados às suas índoles e especialidades».

Assinala JOAQUIM PIRES MACHADO PORTELA que os textos dos arts. 167 e 168 da Constituição do Império do Brasil foram cópias fiéis da Constituição Portuguesa de 1821. (3)

#### A LEI MUNICIPAL DE 1.º DE OUTUBRO DE 1828

Os Municípios não podiam continuar administrados pelos genéricos dispositivos da Constituição do Império de 25 de março de 1824 (arts. 167, 168 e 169).

Diante da realidade, os governantes daquela época só tinham um caminho, a elaboração de uma lei geral sôbre a vida municipal. Isto foi feito em data de 1.º de outubro de 1828.

Esta lei trazia em seu bojo duas reformas essenciaes: a eleição direta e a supressão de funções judiciárias. O processo eleitoral novo fêz cessar o antigo regime «de confirmação expressa do Govêrno» dos eleitos.

Apesar dêsses salutaes preceitos da nova Lei ela não deixou os Municípios com renda suficiente, ao contrário disto, manteve como muito bem acentua CARNEIRO MAIA a um legado ridículo das «Ordenações do Reino». (4)

Abolindo tôda a jurisdição contenciosa das Câmaras Municipais, não há dúvida de que contribuiu, muito acertadamente, para dar nova paisagem à nossa vida política e administrativa.

Dentre os vultos do municipalismo do século passado não podemos esquecer a figura consagrada de JOAQUIM DE OLIVEIRA MACHADO, autor, dentre outros, do «Manual dos Vereadores». (5) Êle foi um municipalista consciante, não apenas um mero estudioso dos problemas municipais de sua época. Êste trabalho é um repositório magnífico de estudo sôbre a criação, eleição, instalação e suspensão das Câmaras; da natureza das Câmaras; das postu-

(2) *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, p. 316.

(3) *Constituição Política do Império do Brasil*, p. 132.

(4) *Obra citada*, p. 190.

(5) *Manual dos Vereadores* — Rio de Janeiro — B. L. Garnier, 1868.

ras, seu objeto, sanção, sua execução e recursos; orçamento municipal, receita, sua arrecadação; despesa, sua fiscalização; arrecadação e contabilidade; fiscalização; funcionários municipais, inclusive modelos vários para petição de licença, termo de depósito de finanças, crimes, guia de vacinação, contrato de obras, etc.

#### CONCEITO DE MUNICIPALIDADE DE OLIVEIRA MACHADO

Inicialmente, JOAQUIM DE OLIVEIRA MACHADO começa a conceituar muito genêricamente a expressão municipalismo. <sup>(6)</sup> «não é o sistema científico concebido e disposto pelo simples engenho do publicista nem tampouco a tradição perdida de um poder histórico já gasto e esterilizado, pela ação de passado.

Participando, pela essência de sua espécie, alguma coisa de providencial, o poder municipal tira sua razão de ser da misteriosa lei da perfectibilidade que dirige os altos destinos dos povos, no lento e pausado curso de sua longa vida.

O reconhecimento prático e gradual dos direitos de personalidade à porfia de sangrentas lutas; a natural libertação das classes servas da tirânica opressão dos nobres do feudalismo; a necessidade da concentração da força do número para repelir a influência subjugadora do clero; as concessões generosas de certas franquias com que os príncipes premiarão os serviços do povo desta ou daquela localidade; o influxo benéfico, enfim, das idéias da igualdade, profusamente derramando sobre a face do orbe, pelas doutrinas de Cristianismo, eis a síntese dos elementos históricos sociais, que impedirão o desenvolvimento do municipalismo nos últimos períodos da idade antiga e primeiros das subseqüentes».

Passa, em seguida, a fazer uma rápida análise em torno da realidade brasileira, apontando alguns defeitos da lei de 1.º de outubro de 1828 e do funcionamento das Câmaras municipais, acentuando no final do seu excelente prefácio: <sup>(7)</sup> «Hoje que os raios do judicial e contencioso estão aclarados, a expensa das luzes do século, já é tempo de fazer passar a instituição municipal pelo cadinho de uma revisão acurada, sendo aferida pelos princípios e verdades que a ciência do direito público tem sabido acumular.

Já se teria se os autores da reforma adicional à nossa Constituição não houvessem entregue rendidas à discrição e algemadas nossas municipalidades às assembléias legislativas provinciais, a quem outorgaram soma excessiva de larguezas políticas com profundo sacrifício das já minguadas regalias municipais.

Tirais a tutela rigorosa imposta às Câmaras pelo ato adicional; dar-lhes movimentos mais livres no desempenho de suas funções; alargai a esfera de suas atribuições na ordem administrativa, sem contudo quebrar o vínculo da unidade politico-governamental; engrossai as fontes de suas rendas tirando

---

<sup>(6)</sup> *Obra citada acima*, p. 9.

<sup>(7)</sup> *Obra citada acima*, p. 13.

ao tesouro ou à província aquelas que mais de perto atingem aos habitantes das localidades; traçai a linha dos serviços materiais a seu cargo com a iniciativa exclusiva de sua decretação; renovai metade de seus membros de dois em dois anos para que mais circulem as evoluções dos sentimentos populares e seja pôsto em prova o mérito de cada eleito, e a ação das Câmaras, em vez de tímida e acanhada, será enérgica e eficaz.

*O municipalismo tornar-se-á a escola prática da educação política do povo, o noviciato acessível e elementar dos homens de estado.*

A integridade nacional será assegurada em todos os ângulos do Império e a homogeneidade de civismo a partilha comum de todos os cidadãos.

Reformemos, enfim, não remendemos, exclama o ilustre «Visconde do Uruguai».

#### O ATO ADICIONAL E OS MUNICÍPIOS

O Ato Adicional, de 21 de agosto de 1834, trouxe, sem dúvida, alterações legais sobre a matéria municipal, do seguinte teor: <sup>(8)</sup>

«Art. 10 — Compete às mesmas Assembléias legislar (refere-se às Assembléias Provinciais):

IV — Sobre a polícia econômica municipal, precedendo propostas das Câmaras.

V — Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.»

O fato é que as Assembléias Provinciais absorvem, lamentavelmente, os poderes dos Municípios, nessa fase histórica da vida política brasileira.

ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS referindo-se ao famoso Ato Adicional em relação às Câmaras Municipais esclareceu interpretando os dispositivos dessa lei: <sup>(9)</sup> «É também certo que a sua autonomia não é completa, mas só porque se acham como que sob a tutela das assembléias provinciais quanto à fixação de suas rendas e despojos, a fiscalização delas, a decretação das providências relativas à polícia e economia municipal (Ato Ad. art. 10 §§ 3º a 7º, art. 11 § 3º, e Lei de 12 de maio de 1840 arts. 1º e 2º); como porque de seus atos há recurso para os presidentes de província e para o Governo imperial, quando a matéria fôr meramente econômica e administrativa (Lei de 1.º de outubro de 1828 art. 73).

VICENTE PEREIRA DO RÊGO, em seu livro de Direito Administrativo de 1877, estuda a história das Câmaras Municipais. Interpretando a legislação da época sobre o assunto, assinala com certo destaque metodológico: <sup>(10)</sup>

<sup>(8)</sup> YVES DE OLIVEIRA — *Curso de Direito Municipal* — obra citada, p. 259.

<sup>(9)</sup> *Direito Administrativo Brasileiro* — Rio de Janeiro — 1866 — p. 195.

<sup>(10)</sup> *Compêndio ou Repetições Escritas Sobre os Elementos de Direito Administrativo* — Recife — D. F. das NEVES GUIMARÃES — 1877, p. 89.

«Estas atribuições são relativas aos diferentes interesses da sociedade municipal e compreendem os direitos de regulamento, *deliberação* e *informação*.»

Continuando:

«1.º) Há objetos que interessam só ao presente, a cujo respeito tem a Câmara Municipal o *direito de regulamento*, e as suas deliberações são executórias, sem aprovação expressa da autoridade superior.

2.º) Há objetos que podem interessar o futuro e alterar o patrimônio das municipalidades, e a cujo respeito tem a Câmara *direito e a iniciativa de deliberação*; mas as suas deliberações devem ser seguidas da sanção do Presidente e do poder legislativo provincial.

Assim é quanto aos atos que respeitam ao exercício do direito de propriedade, exceto os atos puramente administrativos, como sobre a polícia e economia municipal, sobre a fixação das despesas municipais, os impostos para delas necessários, e os meios de ocorrer às despesas dos municípios, sobre o orçamento das respectivas comarcas sobre a criação e supressão dos empregos municipais e estabelecimentos dos seus ordenados, etc. (Ato Adicional, art. 1.º §§ 3.º e 7.º).

Para todos estes atos é necessária aprovação que compete aos diferentes graus da hierarquia do Estado, segundo a natureza das deliberações, cuja iniciativa é exclusivamente reservada à Câmara Municipal. Essa aprovação deve ser expressa, é o complemento necessário da deliberação; não pode, pois, ser suprimida por uma simples presunção; é enfim, uma formalidade substancial.

3.ª — Há, finalmente, objetos que interessam ao município, mas de um modo mais indireto, e então a Câmara Municipal tem apenas um *direito de informação*; isto é, de ser *ouvida*, ou uma atribuição meramente *consultiva*».

Citamos o texto das considerações de VICENTE PEREIRA DO RÊGO para mostrar que houve realmente, com o Ato Adicional, uma diminuição considerável de poder, outrora reservado às Câmaras Municipais no Brasil. É que, com o Ato Adicional, as Assembléias Provinciais passaram a ter competência em assuntos pertinentes às Municipalidades, tais como sobre desapropriação por utilidade municipal (§ 3.ª, do art. 10, do Ato Adicional); política e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras (§ 4.º, do art. 10, do Ato Adicional); fixação das despesas municipais, e os impostos para elas necessários, etc. (§ 5.º, do art. 10 do Ato Adicional); fiscalização do emprêgo das rendas municipais e das contas de sua receita e despesa (§ 6.º, do Ato Adicional); criação e suspensão dos encargos municipais e estabelecimentos de seus ordenados (§ 7.º, do art. 11, do Ato Adicional); autorização para que as Câmaras Municipais pudessem contrair empréstimos (§ 3.º, do art. 11, do Ato Adicional).

Em homenagem, muito especial, ao Visconde do Uruguai, pelo senso crítico que se manifestou no seu precioso livro — «Estudos Práticos Sobre a Administração das Províncias no Brasil», — na parte referente ao Ato Adicional, transcrevemos abaixo, uma das mais belas páginas escritas em nosso país, de condenação ao centralismo a que levaram o regime político

de então, com o sacrifício dos podêres que tinham as antigas Câmaras Municipais: <sup>(11)</sup> Quanto às municipalidades não as temos dignas dêsse nome. Nas grandes Províncias, sobretudo, são numerosas as municipalidades, não podem as Assembléias provinciais, ocupar-se delas sèriamente.

Ficarão as Câmaras Municipais pelo ato adicional mais pedadas que antes, e à tutela em que estavam dos Presidentes de Província acreceu a rigorosissima das Assembléias provinciais.

Os autores do ato adicional criarão um poder provincial em cujas mãos centralizarão o municipal.

As Assembléias provinciais compete pelo ato adicional legislar, sôbre a policia e economia municipal; legislar sôbre a fixação das despesas e impostos municipais: sôbre a criação e supressão dos empregos municipais. As Câmaras Municipais são meras pupilas.

A Assembléia provincial regula objetos puramente municipais, não pode a Assembléia Geral revogar ou alterar aí coisa alguma.

O ato adicional descentralizou do Poder Geral completamente, com razão, o que era puramente provincial sôbre muitos pontos.

*Centralizou, porém, vigorosa e completamente nas Assembléias provinciais o que era puramente municipal.*

*Não temos nas Províncias verdadeiras municipalidades. Foram entregues amarradas às Assembléias provinciais.*

Tem-se mêdo das Câmaras Municipais? Não se poderia com mais razão tê-lo das Assembléias provinciais? Não têm estas abusado em muito maior escala? Não têm estas muito maior campo e grande facilidade para ultrapassarem suas atribuições?

Os negócios mais ou menos importantes das municipalidades dependem unicamente das Assembléias provinciais.

Por que desenvolveu e alargou o ato adicional o direito consagrado no art. 71 da Constituição, unicamente a respeito das Assembléias provinciais e não a respeito das municipalidades? Não são as municipalidades a primeira, a menos perigosa escola de liberdade?

Tem-se querido remendar o sistema da lei de 1.º de outubro de 1828, filha de inexperiência do seu tempo, sistema municipal completamente desvirtuado pelo ato adicional.

Na minha opinião o que existe hoje não admite simplesmente remendos. Exige completa reforma.

É preciso adotar a base e o sistema inglês e o americano, com certas cautelas para segurar a instituição nos seus princípios. É preciso fazer voltar para os municípios um poder que dêle tirarão e centralizarão nas capitais das Províncias nas Assembléias provinciais.

<sup>(11)</sup> *Estudos Práticos sôbre a Administração das Províncias no Brasil — Tomo I —* Rio de Janeiro. B. L. Garnier. 1865, p. VIII.

É preciso fixar e definir bem o que é puramente municipal, e somente pode prejudicar os municípios.

O ato adicional matou, como veremos, as liberdades municipais. Que liberalismo! Que progresso!

Temos tido e temos por aí muitas municipalidades que têm administrado e administração pèssimamente os seus municípios, apesar de o fazerem debaixo da direção absoluta das Assembléias provinciais. E como têm dirigido algumas Assembléias os seus próprios negócios e os das municipalidades? Deploravelmente.

Os males que deploramos podem vir das municipalidades. Também das Assembléias provinciais.

Aprenda cada um com o que lhe diz respeito de perto; e especialmente o responsabiliza.

Se voltássemos para o antigo poder, estaríamos em muito pior estado. Divida-se o poder e a responsabilidade.

O ato adicional descentralizou o poder provincial do geral. Assim convém a muitos respeitos. Centralizou o poder municipal nas Assembléias provinciais. O poder geral não trata de negócios provinciais e dos municipais. O poder chamado municipal não é poder entre nós.

A liberdade política é tôda uma só, única para todo o Império. É a lei geral.

Liberdade política provincial? O que é liberdade política provincial? Em que difere liberdade política de uma Província da de outra? A Província não é uma divisão política, mas administrativa. E as liberdades municipais, onde estão elas entre nós? O ato adicional matou-as.

Entretanto nenhhum povo pode ser livre sem instituições livres municipais. Que o digam a Inglaterra e os Estados Unidos.

O Ato Adicional não deu ao País aquilo de que necessitava. Não conteve o seu espírito municipal, informador de nossa formação histórica e política, fazendo predominar, sem razão, um centralismo administrativo absorvente e condenável, mesmo que tenha ajudado a fortalecer as Províncias num momento realmente em que estas precisavam de encontrar a sua justa posição política e administrativa.

#### A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891

Com a República no Brasil, em 15 de novembro de 1889, outra organização foi dada aos municípios mais consentânea com as suas funções; mais autônomos ficaram e com melhor delineamento legal as suas atribuições.

O projeto do Govêrno Provisório estava assim redigido: <sup>(12)</sup>

«Art. 67. Os Estados organizar-se-ão por lei suas, sob o regime municipal, com estas bases:

1.º autonomia do município, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interêsse:

2.º eletividade da administração local.

(12) Obras Completas de Ruy Barbosa — *A Constituição de 1891*, p. 91.

Parágrafo único — Uma lei do congresso organizará o município do Distrito Federal.»

O texto definitivo da Constituição Federal de 1891, ficou com a redação seguinte:

«Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.»

ALFREDO VARELA declara que: <sup>(13)</sup> «O federalismo é, desde 1831, a mais ardente e mais generalizada aspiração do Brasil.»

#### A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934

A Constituição Brasileira de 1934 alterou para melhor, inegavelmente, o dispositivo do art. 68 da Constituição de 1891, ficando com a redação seguinte:

Art. 13 — Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo que respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

I — à eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquêle ser eleito por esta;

II — à decretação dos seus impostos e taxas e arrecadação e aplicação das suas rendas;

III — à organização dos serviços de sua competência.

§ 1.º — O Prefeito poderá ser de nomeação do governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

Inovou a Constituição Brasileira de 1934 também quanto às fontes de renda dos municípios estabelecendo de forma clara, quais os impostos e taxas que competiam aos mesmos, assim enumerado:

§ 2.º — Além daqueles de que participam *ex-vi* do art. 8º, § 2.º, 10, parágrafo único e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, competem aos Municípios:

I — O impôsto sôbre licenças;

II — os impostos predial e territorial urbanos cobrados sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III — o impôsto sôbre diversões públicas;

IV — o impôsto cedular sôbre a renda de imóveis rurais;

V — as taxas sôbre serviços municipais.

<sup>(13)</sup> *Direito Constitucional Brasileiro* — 1902, p. 41.

## A NOVA FASE DO MUNICIPALISMO BRASILEIRO

*A Constituição Brasileira de 1946*

Com a Constituição Brasileira de 1946 surgiu a nova fase do municipalismo. O conceito de federação sofreu o seu mais veemente impacto. Elevando o Município na atual Constituição Brasileira à mesma categoria institucional que a União e os Estados-Membros, alterou-se a fisionomia, em igualdade de situação jurídica das demais esferas de Governo, no que diz respeito à competência política, administrativa e financeira. Entre os princípios constitucionais da União, conforme prescreve o art. 7.º, nº VII, letra e, figura o princípio da autonomia municipal. Assim, uma nova feição tomou o regime político-constitucional brasileiro com a Carta Magna de 1946, de sentido nitidamente municipalista, consubstanciada em uma descentralização política e administrativa em três graus, e não em dois como era de nossa tradição federalista.

O art. 28 da atual Constituição Brasileira prescreve:

Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

- I — pela eleição de Prefeito e dos Vereadores;
- II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:
  - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
  - b) à organização dos serviços públicos locais.

*Tributos Municipais*

O art. 29 da Constituição brasileira de 1946 está assim redigido:

Art. 29 — Além da renda que lhes é atribuída por força dos parágrafos 2.º e 4.º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos:

- I — Predial territorial urbano;
- II — De licença;
- III — De indústrias e profissões;
- IV — Sobre diversões e profissões;
- V — Sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

A referência aos parágrafos 2.º e 4.º do art. 15 diz respeito aos impostos sobre combustíveis e sobre imposto de renda.

Um dos pontos básicos do regime político brasileiro é o da autonomia financeira dos municípios, no que respeita à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas.

*10% do Imposto de Renda*

O § 4.º do art. 15, da mesma Constituição, destinou 10% do imposto de renda, tributo de caráter nacional, aos Municípios, a fim de melhorarem as suas fontes de receita.

### 30% de Excesso de Arrecadação dos Estados

O art. 20 dessa Carta Política inseriu a obrigação de os Estados-membros entregarem aos Municípios também 30% do excesso de arrecadação. Este preceito, lamentavelmente, ainda não é cumprido por uma minoria de governadores de Estado.

Enquanto isto, a emenda constitucional n.º 1 encontra-se no Parlamento Nacional, alterando para melhor a discriminação de rendas do País, em favor dos Municípios brasileiros.

### DESCENTRALIZAÇÃO E ESPIRITUALIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO

A descentralização e a espiritualização do estado moderno são o conseqüente da vida hodierna. O Estado centralista não suporta mais o ônus de suas funções fechadas a determinadas zonas de influência e de civilização, ditando ordens e a tudo querendo subordinar, no seu afã de comando absorvente. Não. O Estado moderno se descentraliza, sem perder, contudo, a sua unidade de ação soberana, ou muito restará fazer contra a sua absorção de poderes, pelos homens e comunidades distantes de sua influência imediata e longe de seu alcance político e administrativo, social e humano.

Por sua vez, o conceito espiritualista da vida ganha consagração sem deixar o homem de valorizar o aspecto material dos fenômenos, na proporção em que esse aspecto material possa contribuir para a sua espiritualidade e felicidade, portanto. O Município é uma entidade política da sociedade local, segundo a escola sociológica de CARMONA ROMAY, AHRENS, AZCÁRATE, GINER, SAVIGNY, HOSTOS, CARRERA, JÚSTIZ, CAPABLANCA e outros. Estes conceitos da escola sociológica caracteriza-se: a) pela eleição democrática dos governantes; b) pelo *Home rule*, isto é, pela autonomia municipal em função do Estado; c) pela personalidade jurídica própria; d) pelo controle judicial sobre órgãos e atos.

### SUPERAÇÃO DO CONCEITO DE FEDERAÇÃO

Em nosso país, o conceito de federação está superado, ou, no mínimo, reformado. Bem sabemos das dificuldades dos autores em conceituar o que seja Federação. Todavia, pretendemos situá-lo numa média de opiniões e tendências, como sendo: a descentralização política e administrativa em dois graus. Reparai bem, «em dois graus»: a União e os Estados Membros. Isto é a Federação, no seu conceito mais ou menos exato. E o Município onde fica, nessa Federação? Como acentua CASTRO NUNES, este é unitário em relação aos Estados-membros. Na Federação tal qual se nos afigura dentro do conceito da ciência, o Município não aparece como entidade em detalhe, na organização política e administrativa do País, isto é, na sua Carta Magna. Veja-se, por exemplo, na Constituição da Argentina e na de outros países.

No Brasil, assistimos à sua Constituição Nacional de 1946 incluir até o Município entre os princípios constitucionais da União! Isto é a mais aberrante deturpação do conceito de Federação! O que há no atual regime constitucional brasileiro é uma descentralização em termos absolutos, do concei-

to de federação, completando-se uma descentralização do Estado moderno ao máximo. Como quer que seja, na vida hodierna, o Município readquire o seu prestígio e determina um conceito de vida que não o desconheça, mas, pelo contrário, o exalte, com o seu próprio fundamento, dentro da civilização moderna, e de acôrdo com as justas aspirações das coletividades.

#### A REPÚBLICA MUNICIPALISTA

O que precisamos é assentar em têrmos definitivos, positivos de doutrina e de Direito, a superação daquele conceito de federação, avançando-se numa caracterização político-constitucional do Brasil, descentralizada em três graus: União (Nação), Estados-Membros e Municípios, a fim de configurarmos uma nova definição do Estado. Marchamos, sim, para uma República Municipalista. Êste é o nosso caminho... Procuraremos unir os nossos propósitos doutrinários, com elevação, senso de oportunidade e coesão de pensamento, sem o que tudo ficará no sonho ou na utopia. Não recuaremos, entretanto, diante das dificuldades de nossa caminhada, porque até agora parece haveremos conseguido vencer as primeiras e mais difíceis resistências encontradas, com ânimo forte, energia criadora e tolerância.

#### 1. CONCEITO ATUAL DE MUNICIPALISMO

1. A doutrina municipalista impregna, na sua filosofia, um conteúdo eminentemente valorizador do homem, sem distinções regionais e econômicas, financeiras, raciais, climatéricas, sociológicas ou psicológicas, éticas ou morais. Procura corrigir as desigualdades humanas, fruto da inoperância e da falta de consciência racional na distribuição da riqueza da terra e das condições geográficas. Essa é a nossa meta filosófica. Êsse o nosso rumo científico, dando ao homem, onde quer que êle esteja, um mínimo de condições de civilização moderna, através da solução dos problemas de base, principalmente os de transportes, energia elétrica e educação.

Outorgando ao homem tais condições de civilização moderna, em têrmos não só individuais, mas comunitários, também, através de soluções coletivas, possibilitaremos vida melhor para cada individuo e cada agrupamento social. Não separamos, nem isolamos as soluções individuais das soluções coletivas, das comunidades prôpriamente ditas, nem permitiremos que predomine o atual e chocante contraste entre as regiões geograficamente consideradas, que apresentam como hoje em dia num mesmo momento da história da humanidade, paisagens diferenciadas no campo do progresso e da técnica.

Que haja diferenças regionais; nunca, entretanto, tão intensas e tão absurdas como as que assistimos, com os nossos olhos perplexos e estarrecidos, testemunhando o modo contrastante por que estão vivendo homens e povos, em estágios muitas vêzes diversos de civilização, numa mesma hora e num mesmo instante...

Se tivermos contribuído, com nossa parcela de esforços, para corrigir essa desigualdade, que não é só individual, mas profundamente coletiva, não há dúvida de que estaremos tranqüilos com a nossa consciência e recompen-

sados com as incompreensões. Não lutaremos por posições político-partidárias, dentro da rigidez desses conceitos; outrossim, pelo homem universalmente falando, pela humanidade geograficamente considerada e pelo nosso País, contra as desigualdades existentes entre as suas comunidades, aberrantes desigualdades, essas, comprobatórias de erros e de equívocos doutrinários e filosóficos.

Eis aí um dos objetivos da doutrina municipalista, que amanhã substituirá, num futuro determinado, as obsoletas teorias ainda existentes e que deveriam já estar mumificadas no arquivo da história ou num museu de antiguidades por outras mais consentâneas com o grau de civilização que já atingimos. Não podemos admitir que se fale mais ao homem com promessas de um frio lirismo político, consubstanciado na chamada e hipotética igualdade de todos perante a lei. A igualdade de todos perante a lei só se pode dar com a possibilidade de se dar também a cada indivíduo idêntica oportunidade de usar e obter os instrumentos de civilização moderna. Essa igualdade teórica já se pode constituir um tema ultrapassado para os dias em que vivemos.

O homem tem que conciliar os elementos espirituais com os meios materiais, fruto da técnica e do industrialismo modernos. Sem essa conciliação, num mundo demograficamente denso, profundamente concorrente, saturado de privilégios e de injustiças, não será possível mais ao homem viver sem uma melhor distribuição da riqueza da terra e sem o seu racional aproveitamento em nome de uma concepção de vida filosoficamente mais igualitária e tecnicamente mais racionalizada, que não esqueça os direitos do indivíduo nem negue o bem-estar coletivo de todas as comunidades ao mesmo tempo.

Não basta dar ao homem, em determinado lugar, o privilégio de poder usar os instrumentos de técnica moderna; é preciso mais do que isto: — dar a todos um mínimo de condições de vida que não incorra numa desigualdade injustificável, revoltante a toda prova.

Esse ideal municipalista marcha acompanhando tanto o desenvolvimento técnico e industrial do mundo atual, quanto também o clima de desigualdades e de injustiças entre os homens e entre as comunidades ou agrupamentos sociais. Corrigir essas diferenças, lutar pelo aplainamento adequado desses contrastes humanos e sociais, constitui a meta fundamental e o sentido teleológico da doutrina municipalista.

## 2. CONCEITO DE SUPERMUNICIPALISMO

2. Dar-se a cada homem e a cada comunidade um *mínimo* de condições de civilização moderna é o objetivo fundamental da doutrina municipalista, proporcionar a cada indivíduo e a cada comunidade o *máximo* de condições de civilização moderna, configura-se o que nós chamamos de supermunicipalismo.

Teria alguém definido o que seja supermunicipalismo e firmado o seu conceito em termos científicos? Ou estamos criando ou definindo algo que

não passaria de uma tentativa frustrada, desde os primeiros instantes? Ou será que a nossa convicção científica poderá algum dia realmente representar uma conceituação exata dessa expressão no mundo da ciência?

O que poderíamos recear é a falta de conceituação doutrinária dessa expressão. Todavia, não tememos o sorriso dos irônicos, nem aceitamos tranqüilos os aplausos dos adesistas. Desejamos antes e acima e tudo, neste século da energia e da velocidade, e também do realismo e da positividade, não perder tempo, ou ficar envolvidos pelos preconceitos filosóficos e doutrinários revelados até o momento.

Para chegarmos ao *Supermunicipalismo*, temos de partir do conceito de *Municipalismo*. Não se pode compreender uma expressão sem conceituar a outra. O *Municipalismo* visa, no sentido filosófico, dar a cada Homem e cada Comunidade um *mínimo* de civilização moderna, no mesmo instante na história da humanidade. Acabar-se com esta desigualdade de tratamento social e humano, no seu conjunto filosófico, eis o fim mais profundo dessa doutrina. Como conseguirmos êsse objetivo? Tirando-se de estágios primitivos, atrasados, em condições mais precárias de civilização muitos agrupamentos sociais e dando-lhes tôdas as condições mínimas de progresso e desenvolvimento. Assim teríamos alcançado o objetivo inicial, que seria proporcionar a cada homem e a cada Comunidade um *mínimo* de condições de civilização moderna.

E o *máximo*? E as áreas sociais que tivessem alcançado o grau *máximo* de civilização? E o Homem que tivesse podido superar o seu semelhante com uma concepção pragmática da vida a mais perfeita, na sua profundidade humana, psicológica, estética, social e ética? Como poderíamos situar o Homem e tais Comunidades que chegassem ao grau mais alto e mais progressista da convivência social? Um índice de civilização que permitisse, por exemplo, a utilização, pelo Homem, de consumo de energia elétrica por habitante de 1.000 kw., outro que permitisse o consumo individual de 10.000 kw? Nesse último caso, o Homem talvez tenha alcançado o grau máximo da civilização moderna, usando os fatores de progresso e desenvolvimento material, intelectual e moral em condições as mais perfeitas e adequadas. Encontramos aí o fundamento do conceito de *Supermunicipalismo*.

A civilização supermunicipalista será a civilização da era atômica! Será a civilização na qual o Homem e as Comunidades se elevarão ao grau *máximo* de perfeição humana, no progresso técnico, no desenvolvimento industrial, na estética, na ética e na adequação moral. Será que a inteligência do Homem permitirá uma era de igualdade consciente, de igualdade nascida da espontaneidade, de igualdade sonhadora, a mais bela e risonha imaginada pelo amor ao próximo como a si mesmo? Essa igualdade, fundada numa distribuição perfeita da energia atômica, equivalente a três milhões de vezes à do carvão mineral e a dois milhões à do petróleo, promanadas do urânio e do tório, é a inspiradora, em nossa fraca inteligência, da concepção do *Supermunicipalismo*: ideal supremo e sublime da grandeza humana e da perfeição social.

Se a humanidade não puder chegar a essa etapa superior de civilização, pelo menos sonhamos, num dia de lucidez, de esperanças e de idealismo, com êsse sublime desiderato.

### 3. O MÉTODO MUNICIPALISTA DE PESQUISA — O ESTATÍSTICO

3. Os conceitos, ora emitidos, assinalam talvez uma linha de separação entre a fase pioneira, pròpriamente dita, do Movimento Municipalista e a fase atual em que estamos vivendo, de uma doutrina consolidada pelo seu sentido filosófico e pelo seu método de pesquisa, que é o estatístico. Não estamos encarando a vitória dêsse Movimento pelas manifestações exteriores de aplausos convencionais, fruto das possibilidades materiais de propaganda, incentivo ou difusão. Não. Esse aspecto, embora muito importante, para nós, é, nesse instante, secundário, ante a reflexão profunda dos fundamentos científicos da doutrina municipalista. O que ela vale pelo seu conteúdo doutrinário e o que encerra pelo seu colorido filosófico são os aspectos mais transcendentos e mais importantes dos dias atuais, em razão do tempo, e do espaço, dos homens e das coisas, da teoria e dos seus resultados práticos. Aí é que está a razão suprema de nossas lutas e dos nossos sofrimentos, de nossas vitórias e de nossas incompreensões! Aí é que está o fundamento perene dessa jornada de sonhos maravilhosos e dessa caminhada que parecia utópica! Aí é que está o prisma consagrador da longa peregrinação pelas fantasias do espírito e pelas indagações sociológicas.

Não temos a veleidade de fazer afirmações dogmáticas sôbre a matéria tratada. Procuramos, sim, situá-las com espírito científico e clareza de objetivos pragmáticos, em benefício do Homem e das Comunidades. Visamos, por outro lado, a solução de fundamentais problemas humanos e coletivos que têm desafiado a inteligência e as condições mais indicadas de adaptação do Homem ao ambiente social em que vive.

O Municipalismo talvez seja o melhor caminho, o caminho mais indicado, pelo seu conteúdo filosófico e pelo seu método de pesquisa. Sem a ajuda de homens de boa vontade e de estudiosos mais indicados, não poderão ser analisadas e completadas as idéias aqui consideradas.

### 4. ETAPAS IMPORTANTES PARA O MUNICIPALISMO

4. O Movimento Municipalista marcha dentro dos planos estabelecidos pelos líderes. Há sempre em todos os Movimentos os idealizadores, os seus pioneiros e os seus consolidadores. Por isso o passo fundamental para qualquer jornada doutrinária é dar-lhe sentido filosófico e objetividade científica. Naturalmente isto é o mais difícil, contudo, o mais permanente e o mais profundo. Um Movimento doutrinário sem filosofia acaba no personalismo de seus líderes, desaparecendo com o tempo, em vez de alcançar um proselitismo substancial, ou um conteúdo ideológico adequado.

A história dos acontecimentos políticos e doutrinários do mundo está a nos ensinar que o caminho de uma boa liderança é sempre o mais difícil. O que mais requer são individualidades à altura dêsses altos e elevados propósitos científicos e sociais. O Movimento Municipalista não ficará no papel, nas Cartas de Municípios oriundos dos congressos realizados nem na cabeça idealista de muitos de seus líderes. Ele tem que se projetar objetivamente, de evoluir dentro de certas normas preestabelecidas, examinando-se, de vez em quando, as metas alcançadas, as suas vitórias e os seus erros, os seus pensamentos doutrinários e a realidade social objetivamente considerada.

Êsse exame de consciência na evolução do Movimento Municipalista talvez tenha o seu ponto culminante nos dias atuais em que o mesmo vive, naturalmente, dentro dessa primeira etapa de consideração filosófica e doutrinária. Por isso a nossa preocupação é grande: não por causa de influências pessimistas, mas pela evolução mesma da doutrina municipalista, que alcançou um grau considerável, em tão pouco tempo. Desejamos, por isso mesmo, não deixar que a sua evolução prossiga sem os exames e reexames, as consultas constantes com os companheiros e as trocas de informações permanentes. Temos metas difíceis em nossa frente, metas perigosas e merecedoras de especial estudo. Com o Movimento Municipalista, não visamos alcançar um pôsto ou uma função pública à custa do engôdo ou da mentira, da falsa doutrinação ou do sofisma da inteligência. Não. Mais altos são os nossos propósitos, os valorizadores do Homem e das Comunidades, onde quer que êle ou elas estejam, dando-lhes as melhores condições de civilização moderna.

#### PROGRAMA DOUTRINÁRIO DO MUNICIPALISMO AMERICANO

Ao completar vinte anos de inauguração da I Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, bem assim dez anos de lançamento do Manifesto conjunto com ALCIDES GRECA, que intitulamos «Postulados do Municipalismo Americano», depois de examinar a evolução e a realidade doutrinária, política e científica do Municipalismo em nosso Continente, numa modesta contribuição para se estabelecer, de forma definitiva, um roteiro geral das idéias fundamentais dêsse Movimento, elaboramos e divulgamos, como fase complementar das considerações anteriores no VII Congresso Interamericano de Municípios, o «Programa Doutrinário de Municipalismo Americano», fonte inspiradora de uma filosofia de vida valorizadora de cada Homem e de cada Comunidade, dando-lhes um mínimo de condições de civilização moderna, no mesmo momento histórico.

#### *Aspecto Filosófico*

Considera:

1) A luta dos Municípios por uma filosofia de vida alicerçada no equilíbrio econômico, político, social e ético dos grupos sociais, e das Comunidades.

2) A prática da teoria da intermunicipalidade Universal, defendida por RUY DE LUGO VIÑA e em virtude da qual se torna extensivo aos Municípios o direito de cooperação internacional, como já vem acontecendo com a Comissão Pan-americana da Cooperação Internacional e o Instituto Interamericano de História Municipal e Institucional.

#### *Aspecto Político e Constitucional*

Visa:

1.º) A implantação em cada País da América da República Municipalista, baseada na descentralização política e administrativa, em três esferas do governo: a *União*, os *Estados-Membros ou Províncias*, e os *municípios*

(teoria do Estado Municipalista), a moldes do que ocorre com o Rio Grande do Sul, no Brasil, desde 1891.

2.º) A extensão, aos vereadores, da prerrogativa da imunidade que é outorgada aos deputados e senadores.

### *Aspecto Administrativo*

Objetiva:

1.º) Solução dos problemas de base e regionais do País, destacadamente os de transporte, energia elétrica e educação, visando o fortalecimento econômico da vida local.

2.º) Descentralização administrativa dos serviços de assistência e previdência tendo em vista facilitar o contato entre a instituição e o segurado, garantindo maior rapidez na concessão dos benefícios.

3.º) Elaboração de Códigos Municipais em cada Comuna, visando dar unidade às Leis locais, condensando quanto possível, em um só corpo legislativo, a matéria municipal.

4.º) Instituição do sistema de recrutamento para o serviço público pelo critério do mérito, não bastante porém, tão só selecionar, e sim também orientar e proceder a uma revisão periódica, devendo-se ressaltar a contribuição da psicotécnica para este importante e fundamental objetivo.

### *Aspecto Econômico*

Tem por objetivo:

1.º) Valorização dos planejamentos urbanos, rurais e regionais, dando-se ênfase administrativa aos problemas intermunicipais de base: transportes, energia elétrica e educação.

2.º) Cobrança de uma taxa de planejamento, nos Municípios, para elaboração dos planos e projetos do governo local.

3.º) Instalação sobre a forma cooperativa, de bancos regionais, destinados a servir de base a um futuro instituto de crédito municipal.

4.º) Cooperação entre os Municípios, para criação de sociedades de fins econômicos, quando a execução dos acordos intermunicipais o tornar necessário, podendo participar do empreendimento pessoas físicas ou jurídicas.

5.º) Apoio à reforma agrária que deverá realizar-se através da cooperação e do esforço conjugados dos três níveis de governo.

6.º) Incentivo à criação de Bancos dos Municípios, com o fim de reter no interior as fortunas ali formadas.

7.º) Participação efetiva dos Estados-Membros ou Províncias e Municípios nos lucros resultantes da exploração, industrialização e prospecção petrolíferas, no respectivo território; o que é reconhecido de absoluta conveniência.

### *Aspecto Financeiro*

Pretende:

1.º) A reforma das Constituições dos países americanos no sentido que se objetivem novas e específicas discriminações de rendas, visando o melhoramento das condições financeiras dos Municípios, terminando-se, de uma vez por tôdas, com o sistema de carência da renda pública municipal para a satisfação das funções da vida local.

2.º) A instituição do Código Tributário Nacional, como medida indispensável à consolidação das esferas governamentais através de nítida delimitação dos campos de competência e de obediência às diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional.

3.º) A percepção de quarenta por cento pelos Municípios, do total das rendas públicas arrecadadas no País, dentro em prazo razoável e de modo progressivo, mediante outorga de novos tributos.

### *Aspecto Educacional*

Resolve:

1.º) Considerar a educação um problema de base capaz de ajudar a solucionar a crise americana, acabando-se com o analfabetismo.

2.º) Elaborar-se um plano geral do ensino rural, com a colaboração dos Municípios e de instituições interessadas no fomento agrícola.

3.º) Intensificar o ensino profissional no interior americano.

4.º) Propagar o ensino técnico, instalando-se os respectivos cursos ao lado de cada Ginásio do Interior, segundo o plano dos Centros Regionais de Educação.

5.º) Valorizar o espírito universitário com o propósito de se encontrar uma filosofia de vida que torne mais feliz o homem e mais prósperas as comunidades, através principalmente da pesquisa, da investigação e da análise.

### *Aspecto Científico e Didático*

Insiste:

1.º) Considerar-se o Municipalismo uma ciência municipal autônoma, com metodologia própria.

2.º) Incorporação aos planos de estudos por parte das Faculdades de Direito e Ciências Econômicas do Continente a disciplina denominada: «Direito, Ciência, Administração e Governo Municipais».

3.º) Criação de institutos de altos estudos para peritos em administração municipal e urbanistas.

4.º) Instituição sistemática em cada núcleo urbano de um plano de urbanismo.

5.º) O ensino nas escolas primárias de noções sobre a doutrina municipalista, valorizando-se os problemas locais.

### *Aspecto Sanitário*

Adota:

1.º) A resolução dos problemas de saúde pública, paralelamente com os de assistência social, não adiantando estudar um sem pensar no outro.

2.º) Elaboração de um plano geral referente aos serviços de suprimento de água e às rêdes coletoras em tôdas as localidades americanas.

3.º) Assistência hospitalar em todos os Municípios devendo o Serviço de saúde do interior seguir uma orientação de medicina preventiva, de higiene, de profilaxia e de assistência própria dita.

### *Aspecto Estatístico*

Tenciona:

1.º) Dar ênfase aos estudos estatísticos e relêvo às repartições especializadas dêsse gênero existentes nos países americanos, como fonte inspiradora de pesquisa e de análise dos fenômenos sociais.

### *Aspecto Judiciário*

Tem em mira:

1.º) Maior unidade e prestígio para o Poder Judiciário.

2.º) Representação dos Estados-Membros ou Províncias no Supremo Tribunal de Justiça de cada País.

3.º) Estímulo aos magistrados do País incentivando-os ao estudo e aprimoramento das qualidades de cultura e as inerentes à técnica de julgar, influenciando doutrinariamente os seus julgados no sentido do fortalecimento da vida local.

### *Aspecto Internacional*

Recomenda:

1.º) A manutenção de meios de cooperação municipal com as entidades dos países americanos e internacionais que se dedicam ao estudo e defesa dos problemas locais, valorizando-se o princípio de Intermunicipalidade Universal de RUY DE LUGO VIÑA, ao lado da execução dos postulados contidos nas Cartas de Recomendação dos Congressos Interamericanos e Internacionais de Municípios.

### *Aspecto Moral e Ético*

Tem por objetivo:

1.º) Que o povo americano repudie e despreze a demagogia «política», o voto inconsciente, a ausência de espírito público, a desonestidade pessoal e a falta de caráter daqueles que têm parcela de direção na causa pública, visando-se com isso o *bem comum*, a *segurança* e a *justiça* em nome de uma melhor política democrática e de mais aprimorada educação cívica.

Pensamos, salvo melhor entendimento, que estas idéias constituem o fundamento da doutrina municipalista moderna.