

A Contribuição da Espanha aos Estudos Municipais (*)

A. DELORENZO NETO

O PROBLEMA mais importante do municipalismo contemporâneo é o da eficiência administrativa do governo municipal. Não obstante a enorme potencialidade do município como fóro de participação dos cidadãos, como núcleo de integração comunal, como escola de educação democrática, todo seu valor fica desacreditado quando não obtém eficiência administrativa na sua função de orientar os processos sociais para melhores formas de convivência. Portanto, se não cumprir o propósito primário de toda organização política — que é o de servir eficientemente aos interesses e ideais do povo — não se justifica sua existência como unidade de governo. No empenho para impedir tendências de excessiva centralização, para proteger um grau razoável de autonomia local, e ainda melhorar a eficiência administrativa dos governos municipais, — é que se mostra relevante a contribuição da Espanha, quer no plano da doutrina jurídica, quer na esfera da técnica administrativa.

Para bem compreendermos o municipalismo espanhol, no seu estado atual e tendências, devemos acompanhar a evolução do direito municipal através dos textos constitucionais e das leis orgânicas, sem esquecer os antecedentes da própria tradição. Na Espanha, mesmo na organização primitiva do Município, sempre predominou uma preocupação de autonomia.

Os antigos textos elucidam que a organização municipal propriamente dita se estabeleceu a partir da época romana. As cidades espanholas desse tempo rapidamente adquiriam os benefícios da cidadania, passando a reger-se autônomoamente. Entre as características de governo nessas cidades, nota-se a de que os titulares do poder executivo, os magistrados municipais, exerciam também as funções de poder judicial. A "Cúria" ou "Senatus" exercia o poder legislativo, considerado sempre o poder supremo dentro da vida local. Os seus membros eram eleitos pelo povo, e assim também os "magistrados" ou Prefeitos. O período de mandato não excedia de cinco anos. A partir de MARCO AURÉLIO estabeleceu-se a eleição indireta dos titulares do executivo, pela Cúria. Nessa organização não se desprezavam também as comunhões rurais que possuíam certos caracteres jurídicos distintos. Denominavam-se "Villas". As comunhões rurais desse tipo chegaram a constituir de certo modo pequenos estados, e tamanha foi sua força e prestígio, que subsistiram com suas características essenciais pelo espaço de XII séculos, na Espanha.

(*) Este trabalho serviu de base a uma conferência pronunciada pelo Autor na Casa de Cervantes, em São Paulo, aos 27 de maio de 1955.

E' muito importante considerar na evolução do direito público espanhol, êsse espírito de autonomia que marcou a vida da cidade. Assim, o direito municipal aparece como uma reação local contra o direito comum, romano ou canônico. Essas normas oriundas dos costumes abrangiam matéria muito mais vasta que a atribuída modernamente à competência dos Municípios. Abarcavam, por exemplo, além de outras, tôdas matérias de direito privado, regulando portanto tôdas as relações civis. Destaca-se entre essas fontes de direito, a legislação da Catalunha, preciosa pela sua riqueza e originalidade. O Código dos Costumes de Barcelona, minucioso texto de 116 capítulos, datando de 1283, em muitas partes ainda se encontra vigente, desafiando os tempos pela excelência de suas disposições.

Com a expansão do Império, novas perspectivas se abriram ao direito positivo. O trabalho de elaboração legislativa para as novas partes incorporadas à Coroa de Aragon, culminou nas *Leyes de Indias* cuja recopilação monumental terminou em 1680, em que brilharam juristas do porte do Egrégio Leon de Pirello, que agrupou e sistematizou não menos de 10.000 leis, em nove livros, sendo promulgado por CARLOS II, sob o título de Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. Curioso é notar que neste Código predominam normas de direito público, como a demonstrar a vocação organizadora do Estado entre os seus inspiradores. Essas normas admitiam também como válido o direito consuetudinário indígena em casos especiais.

A partir dessa época aumentaram sensivelmente as prerrogativas dos conselhos municipais ou Ayuntamientos, incumbidos do desempenho de funções judiciais, da gestão dos assuntos econômicos e do poder de polícia.

A época contemporânea relativamente ao regime político e administrativo das comunas se assinala a partir da Constituição de 1812, recebendo a influência francesa. Contudo, as idéias de centralização não atingiram a composição do govêrno local, que se fazia para tôdas as funções por meio de sufrágio indireto. Mas a elaboração legislativa ficou prejudicada pela exagerada subordinação e dependência das Côrtes. Todos os atos municipais emanados dos Ayuntamientos para serem válidos deviam ser aprovados por elas. As leis posteriores não apresentaram alterações substanciais, de sorte que a reforma mais radical do regime municipal é a que se manifestou em 1950, com a promulgação da Lei de Regime Local. Em confronto com a legislação de outros países, apresenta-se deveras original o texto espanhol: pela primeira vez aparece em uma única lei a regulamentação orgânica das "Diputaciones" e "Ayuntamientos", superando assim tôdas as tentativas e realizações anteriores. E' realmente a lei orgânica da administração local em tôda a sua extensão, abrangendo não só as Entidades Municipais — "Municipio", "Entidad local menor", "Mancomunidad Municipal Voluntária" e "Agrupacion Municipal forzosa", — como também as Províncias. São 799 artigos que, agrupados em quatro livros, versam a disciplina da organização e administração das entidades municipais, das Províncias, as disposições comuns à organização e administração dos municípios e províncias, e Finanças locais. As prescrições desta lei não se aplicam à Província de Navarra, tendo em vista o seu regime foral, consequência de sua vigorosa tradição municipalista que lhe assegurou determinada autonomia econômica e administrativa, mantida de modo constante até nossos dias.

No exame da reforma municipal empreendida pela Lei de 1950, cumpre destacar a posição dos Municípios em regime especial de Carta, e a organização do crédito local. Em virtude de Carta Especial (art. 94), poderá outorgar-se aos Municípios, sempre que houver solicitação da parte do "Ayuntamiento" e prévia informação pública, um regime orgânico peculiar para seu governo e administração, como também um sistema econômico adequado às suas necessidades peculiares, na tramitação do projeto entra como elemento fundamental a plena participação dos interessados pelo prazo de 30 dias, a fim de que sua aprovação ou impugnação seja a expressão do povo. Esse sistema vem abrir novas perspectivas de desenvolvimento aos municípios, corrigindo certos inconvenientes do tipo unitário de Estado. A legislação complementar de 1953, ainda precisou mais esse regime.

Confrontando a legislação comparada sobre a matéria, afigura-se-nos notável a parte relativa ao crédito local. As corporações locais poderão apelar para o crédito especialmente para municipalizar ou provincializar os serviços públicos, e para fazer face a despesas extraordinárias autorizadas por lei. Para esse fim existe o Banco de Crédito Local de Espanha, cujas finalidades específicas foram reguladas por Ato de 2 de março de 1943. Para ter-se uma idéia da influência dessa instituição bancária na eficiência da administração municipal, sobretudo comparando-a com as instituições congêneres brasileiras — basta considerar que os juros cobrados sobre as operações de crédito não poderão exceder de 4%. Em março de 1951, foi divulgada uma memória que demonstra cabalmente a vigorosa influência do Banco Local de Espanha, desde sua criação, em 1925. A soma total dos empréstimos efetuados até 1950 ascendia a 4.748.806.547,29 pesetas. No ano de 1950, foram destinados aos municípios 168.581.898,64 pesetas, ou seja aproximadamente Cr\$ 337.163.797,28. Entre as atividades beneficiadas pelos investimentos, em ordem decrescente, referem-se 1.º, a Abastecimento d'água, Mercados e Matadouros; 2.º, Serviços Sanitários e de Educação; 3.º, à urbanização em geral.

Com tais recursos legais e financeiros podemos afirmar que as tendências do Municipalismo espanhol se acentuam no sentido de valorizar tecnicamente os serviços públicos, aumentar o bem-estar dos agrupamentos menores de população, a caminho de uma melhor identificação do Município Rural. Neste particular, é enorme a contribuição doutrinária dos políticos e juristas. A monografia de MARTIM RETORTILLO sobre o município rural nos dá a medida das aspirações espanholas neste campo de ação. Se é certo que a reforma de 1950 trouxe uma alteração profunda em assuntos locais, sobretudo pela definição da natureza jurídica das entidades municipais, ainda se reclama um regime financeiro que lhes possa atender as exigências de uma gestão ordenada de interesses.

Segundo dados cotejados cuidadosamente, a Espanha atual se integra por 9.245 municípios, sendo 5.042 de população inferior a 1.000 habitantes. Portanto, é um imperativo sociológico, situar na estrutura do Estado, a figura típica do município rural, absolutamente distinto das grandes cidades.

Devendo reconhecer que fatores de doutrina repercutiram profundamente na reforma das instituições locais espanholas, e de maneira especial na formação de uma nítida e esclarecida consciência municipalista, em que avultam

os nomes insignes de ADOLFO POSADA e CALVO SOTELLO. A cátedra de "Derecho Municipal", inaugurada por POSADA, em 1910, foi o grande marco que assinalou o início da renovação dos estudos municipais, cujo centro mais fecundo está, hoje, representado pelo Instituto de Estudios de Administracion Local, órgão especializado na formação de técnicos e funcionários municipais, fundado em 1940, e que promove o I Congresso Ibero-Americano de Municípios.

Para engrandecer as suas atividades bastaria referir à edição monumental dos *Planos de Ciudades Ibero-Americanas y Filipinas*, contendo 350 planos extraídos do Arquivo das Índias, e correspondente aos séculos XVI a XIX.

Eis aí Senhores, em apressada síntese, os aspectos principais do municipalismo espanhol, que se integra nas melhores fontes do seu humanismo. Tôdas as manifestações do seu pensamento apresentam essa constante do humanismo e do universalismo cuja expressão grandiosa se reflete para a admiração de todos os tempos, na obra imortal de CERVANTES.

A oportunidade desta reunião cultural, sob os vossos auspícios, nos permite, por tudo isso, antecipar os nossos louvores à vossa nobre Pátria. E, chegada a hora do I Congresso Ibero-Americano de Municípios, será grande o entusiasmo da América. Será como que, depois de tantos séculos, a primeira grandiosa romaria das cidades do Novo Mundo, à Madre Espanha, e na glorificação que se irá celebrar na Aula Magna do *Ayuntamiento de Madrid* não faltarão os acentos da língua portuguêsã na voz longínqua e fraterna dos representantes do Brasil.