

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

### *O Município Colombiano e o Município Brasileiro*

ANTÔNIO C. CORTÉS

**P**ARA completar as notas anteriores sôbre o Município na Colômbia, parece oportuno fazer-se um confronto da legislação e da situação municipal daquele País com a do sistema brasileiro. O confronto implica o exame de dois sistemas de organização nacional, pois o regime colombiano é de organização unitária e o do Brasil federalista, e a organização municipal de cada um não é mais que um aspecto de sua organização geral.

O sistema de organização unitária é o adotado em países conquistados e colonizados pelos espanhóis. Assim, na Colômbia o poder público não conhece descontinuidade em nenhuma das suas manifestações, nem em nenhuma das divisões territoriais. Só existe uma constituição e cada um dos ramos do poder se exerce dentro de uma unidade completa. Só o Parlamento nacional pode baixar as leis comuns e obrigatórias em todo o território do País. O Presidente da República tem jurisdição e autoridade sôbre tôdas as questões de govêrno, através dos seus ministros e dos governadores, os quais são da sua livre nomeação, que por sua vez nomeiam, por delegação do Chefe da Administração, todo o pessoal que corresponde ao ramo Executivo. A Côte Suprema de Justiça organiza e controla o poder Judiciário em tôda a Nação.

Os Departamentos (Estados) — entidades geográficas, políticas e administrativas intermédias entre a Nação e o Município — só têm finalidade de tornar mais eficaz e atuante a lei comum nacional, a qual estabelece, em detalhe, o que devem e o que não devem fazer. Em cada um dêles há um Governador, que é, ao mesmo tempo, agente do Govêrno Central e chefe da administração regional.

Existe uma lei geral para todos os Municípios que determina minuciosamente as funções dos concelhos e dos Prefeitos; os tributos que podem impor e cobrar, a forma por que devem organizar a sua administração financeira. Este sistema, por ser simples, padronizado e orgânico, não oferece as dificuldades e complicações do sistema federal. No Brasil existe uma Constituição Nacional e tantas estaduais quantos Estados integram a União. Cada Estado elege o seu Governador e cada Município o seu Prefeito. Tanto o Estado como o Município têm plena autonomia para organizar a sua própria vida.

Esta diversidade de legislação só permite um confronto, quanto às normas de caráter nacional, no que respeita ao Brasil. Mas antes de entrar no confronto da situação atual, torna-se necessário traçar um ligeiro esquema da origem e evolução histórica do Município nos dois países. O Município colombiano, como todo Município dos países hispano-americanos tomou como mo-

dêlo o antigo Município castelhano, enquanto que o Município brasileiro inspirou-se no português; mas tanto um como outro eram apenas transformações do velho Município romano.

Com a sua implantação da América, o município espanhol adquiriu notável vitalidade, sendo a sua característica principal a autonomia que o converteu “numa força livre igualmente apta para bem e para o mal. Esta circunstância favoreceu e tornou possível o movimento emancipador em tôdas as colônias, dentro de um espaço de tempo relativamente curto. A soberania do povo existia como fato e como princípio, no sistema municipal dada pela Espanha”.

Com a independência nacional, o Município foi perdendo a pouco e pouco as suas antigas liberdades ante a sede do poder central, principalmente durante os regimes pessoais. Mais tarde, sob pretexto de princípios democráticos mal entendidos e pior praticados — a administração municipal caiu nas mãos dos mais audazes que nem sempre foram os mais capacitados nem os mais bem intencionados, dando ainda novos motivos ao poder central para se opor à autonomia local. Em resumo, o Município latino-americano começou autônomo e forte, para logo perder, no decorrer dos anos, a sua liberdade até chegar à situação atual na qual uma legislação igualitária tudo prevê e sobre tudo dispõe. Quanto ao Brasil, de acôrdo com o estudioso e ponderado jurista doutor JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, (1) três fases podem-se distinguir na evolução política e administrativa do Município: a do predomínio da função judiciária; a de absorção pelo poder central e a de separação entre a administração local e o poder central; mas “em qualquer desses estágios, o Município tem figurado como núcleo meramente jurisdicional, de caráter estático.”

Segundo o mesmo autor, o Município brasileiro surge inicialmente como reedição do Concelho português, instituição na qual a idéia central alicerçava-se na existência e ação da magistratura jurisdicional exercida pelos duúnviros e quatuórviros. Ora eram os Concelhos rudimentares, com um magistrado local, ora eram os Concelhos imperfeitos, com um juiz particular, eleito pelo povo; ora eram os Concelhos perfeitos ou completos, com magistrados jurisdicionais. O Município, além de inteiramente isolado da Metrópole, não passava de feudo real. Como consequência, o período colonial significou a atrofia municipal, não obstante o florescimento de alguns núcleos especialmente favorecidos por circunstâncias econômicas e geográficas.

No Brasil, também, a história político-administrativa do Município não é senão a história da luta entre a autonomia local e o poder central ou estadual. A partir de 1834, resume assim o eminente prof. LEVI CARNEIRO: “. . . em 34, com o ato Adicional, sobe o federalismo, baixa o municipalismo; em 40, com a lei de interpretação, decai o federalismo, cresce o municipalismo; em 91, proclama-se a autonomia ampla dos Estados — Chega-se a falar na sua soberania — define-se a autonomia dos município com restrição considerável; em 34, em 37, em 46, sofrem os Estados limitações, que se procuram compensar mediante novas garantias concedidas aos municípios. É um traço

---

(1) *Administração e Cultura*.

constante, mais ou menos acentuado, de toda a nossa evolução constitucional". (2)

Alguns comentaristas são unânimes em afirmar que a pior época do Município brasileiro correspondeu ao regime de 1937. A este respeito, afirma o citado prof. CARNEIRO: "Mostrou muito bem o Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS (*O Governo Municipal no Brasil*) que o regime ditatorial de 37 levou a extremo a centralização política, acarretando "o marasmo político e a estagnação administrativa dos Municípios do interior, sob o rígido contróle subordinante dos órgãos estaduais, principalmente dos departamentos de municipalidade". (3) A ação opressiva desses departamentos — que funcionavam nas capitais, desconhecendo as condições reais dos Municípios — coincidia com a incompetência dos prefeitos, nomeados sem critério razoável, por favoritismo". (3)

Êstes antecedentes explicam a reação, a favor do Município, do Constituinte de 1946.

É interessante notar também que, tanto na Colômbia como no Brasil, a maioria dos Municípios está constituída por agrupações humanas rurais, dedicadas às atividades agrícolas, pastoris e florestais. Os Municípios representam o tipo da aldeia camponesa, quer dizer, a agrupação de famílias de lavradores que procuram a segurança, as práticas do cultc, a educação dos filhos e as relações sociais que se mantêm dentro de pequenos ambientes. No aspecto político-administrativo só requerem êsses grupos os serviços de justiça, polícia, higiene e educação, elementares em toda sociedade medianamente organizada e culta. No panorama municipal dos dois países predominam os Municípios rurais, de escassas rendas e limitada vida administrativa, mas cuja existência significa um mínimo de segurança comum e privada e de bem-estar social. Os grandes centros urbanos são relativamente escassos e sua riqueza e prosperidade, em relação ao resto do país, por demais desproporcionadas, circunstâncias que com freqüência são esquecidas pelos legisladores e administradores.

Feita esta digressão passa-se ao exame comparativo da situação formal vigente, em cada um dos dois países.

Bem pouca coisa estabelece a Constituição colombiana sobre o Município. Depois de dizer que o território nacional se divide em Departamentos, Intendências e Comissariados e que êstes se subdividem em Municípios, afirma que os bens e rendas dos mesmos são de propriedade exclusiva de cada um deles, gozando das garantias das propriedades e rendas dos particulares. Mais adiante, entre as funções das Assembléias Departamentais (Estaduais) consigna as de criar e suprimir Municípios, segregar ou agregar têrmos municipais e fixar os limites entre os mesmos, respeitando os requisitos estabelecidos pela lei sobre a matéria. Para o Governador, consagra as seguintes atribuições na esfera municipal: rever os atos dos Concelhos e os dos Prefeitos, por motivos de inconstitucionalidade ou ilegalidade, revogando os últimos e enviando os

(2) LEVI CARNEIRO, *Organização dos Municípios e do Distrito Federal*, pp. 26, 27.

(3) *Op. cit.* p. 54.

primeiras ao Tribunal competente para que decida sobre a sua exequibilidade.

Quanto ao próprio Município, ordena que haja em cada um deles uma corporação de eleição popular que se denominará Concelho Municipal, com as seguintes atribuições: ordenar o conveniente para a administração do Município; votar, respeitando a Constituição, a Lei e as "Ordenações" da Assembléia Departamental, as contribuições e despesas locais; eleger o Procurador e o Tesoureiro municipais e os demais funcionários que a lei determine e exercer tôdas as demais funções expressas na lei.

Sobre o govêrno local, estabelece que em cada Município haverá um prefeito, nomeado pelo Governador, que exercerá as funções de agente dêste e será o chefe da administração de acôrdo com as normas que a lei estabelecer.

Por último, faculta à lei estabelecer diversas categorias de Municípios, de acôrdo com a povoação, os recursos fiscais e a importância econômica, e dar diferente regime para a sua administração.

Como se pode observar, tôda a ação e a iniciativa locais estão condicionadas ao que a lei dispuser. A lei, a que tanta referência faz a Constituição, é a lei 4.<sup>a</sup> de 1913 que pôs em vigor o Código Municipal, já muitas vêzes reformado por numerosas leis, acentuando geralmente o centralismo e o contrôle da atividade comunal.

Até hoje o legislador não tem feito uso da faculdade de estabelecer classes de Municípios, permanecendo em pé a igualdade e o mesmo regime para os grandes centros urbanos e os pequenos Municípios rurais.

A situação exposta é a que consagra a Constituição, mas que pelo estado de sítio decretado para o País, está em suspenso.

Quanto ao Município, um ato legislativo de chamada Assembléia Constituinte, dispôs que, enquanto não se realizem eleições para eleger os membros dos Concelhos Municipais, funcionarão os Concelhos Municipais, eleitos pelos Concelhos Departamentais, que substituem as Assembléias, e pelo próprio Presidente da República. Nas deliberações e decisões dêstes Concelhos o prefeito tem voz e voto.

Desde 1954, Bogotá, a capital do País, tem um estatuto especial, com categorias de Distrito Especial.

Não só agora como em tôda a história da Nação, o cargo de vereador teve e tem o caráter da gratuidade e da obrigatoriedade. Antigamente constituía cargo e honra com as quais se devia distinguir aos mais honestos vizinhos. Muito diferente é a situação do Município brasileiro no texto da Constituição Federal. Especial preocupação teve o Constituinte de defender a autonomia municipal e fortalecer a sua capacidade econômica.

Quanto ao primeiro estabelece que o Govêrno Federal não intervirá nos Estados, salvo para assegurar, entre outras, a observância do princípio da autonomia municipal e a proibição da reeleição dos prefeitos para o período imediato (Art. 7). Assegurou, também, a mesma autonomia, mediante a eleição dos vereadores e do prefeito; administração própria, no que concerne ao

seu peculiar interesse e especialmente no que respeita à decretação e arrecadação dos tributos da sua competência e à aplicação das suas rendas e à organização dos serviços públicos locais. (Art. 28). Limitou a intervenção dos Estados nos Municípios só para lhes regularizar as finanças quando se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado ou deixarem de pagar durante dois anos consecutivos a sua dívida fundada (Artigo 23).

Quanto a fiscalização financeira deixou que as constituições estaduais estabelecessem sobre o assunto, (Art. 22). Permitiu também aos Estados a criação de órgãos de assistência técnica aos Municípios (Art. 24). Tudo isto significa um mínimo de intervenção e um máximo de autonomia. Quanto ao fortalecimento da sua capacidade econômica, foi também liberal o Constituinte, ao consignar-lhe os seguintes recursos: a) cota de 10% sobre a arrecadação do imposto de renda (Art. 15 § 4.º); b) cota do fundo rodoviário nacional (Art. 15 § 2.º); c) transferência total, para o Município, do imposto sobre indústrias e profissões (Art. 29 § 3.º); d) 30% do excesso da arrecadação estadual, excetuada a do imposto da exportação sobre o total das rendas locais de qualquer natureza (Art. 20); e) participação de 40% dos novos tributos decretados pela União e pelos Estados (Art. 21); f) contribuições de melhoria (Art. 30 § 1.º).

No Brasil, como na Colômbia, procura-se fortalecer a vida municipal e elevar o padrão de vida dos seus habitantes mediante a valorização das áreas. No Brasil, trabalha-se na valorização econômica da Amazônia, na irrigação e saneamento de zonas secas, na recuperação do Vale do São Francisco, na colonização do Brasil Central, no aproveitamento das cachoeiras para a produção de energia elétrica, etc. Na Colômbia, desde há vários anos vem-se trabalhando no mesmo sentido, e já estão sendo aproveitadas, com variados cultivos, extensas regiões até há pouco totalmente improdutivas, mediante grandes empresas de irrigação tais como as do Ríl Saldanha e Coelho, no centro do País. Fala-se também no Brasil, com grande insistência, sobre a Operação-Município que, de acordo com o Dr. OCÉLIO DE MEDEIROS, consiste "em um conjunto de projetos destinados a proporcionar ao movimento municipalista brasileiro condições de organicidade, perenidade e objetividade. Surgiu a Operação como conclusão de que o sistema de auxílios e subvenções da nossa Lei de Meios, além de obsoleto, ocasiona desperdícios de considerável parcela dos escassos recursos financeiros da União. Além disso, a pulverização de dotações orçamentárias — distribuídas pela Administração Federal, sob o impacto da pressão política, influências partidárias e à margem de critérios racionais — tem contribuído para perpetuar na tradição econômico-financeira da República o sistema nefasto de atomização de verbas, via de regra desastrosamente aplicadas". (4)

A etapa assim apontada pelo exímio professor e tratadista já foi superada na Colômbia, pelo Instituto de Fomento Municipal. Antes da sua criação, o problema apresentava-se com os mesmos caracteres com que o descreve aqui o citado professor.

(4) OCÉLIO DE MEDEIROS, *Problemas Fundamentais dos Municípios Brasileiros*.

Nas linhas anteriores ficou sumariamente traçada a situação constitucional existente no Município Colombiano e no Município Brasileiro. Talvez as diferenças sejam mais formais que reais.

Antes de terminar registre-se existência no Brasil de uma consciência municipalista, que não existe na Colômbia. Nomes como os de GERSON AUGUSTO DA SILVA, OCÉLIO DE MEDEIROS, BENEDITO SILVA, JOÃO GUILHERME DE ARAÚJO, LEVI CARNEIRO, RAFAEL XAVIER, ARAÚJO CAVALCANTI, DESIRÉ SILVA, VITOR NUNES LEAL, YVES DE OLIVEIRA, entre muitos outros, formam uma equipe de estudiosos municipalistas em cujas obras são tratados os mais variados aspectos jurídicos, administrativos, políticos, sociais e econômicos do Município. Conquanto seja verdade o que disse o Dr. MEDEIROS sobre os trabalhos publicados: "essa literatura ainda por selecionar, sistematizar e reunir em um volume de maior vulto, constitui-se não propriamente de livros, mas de Cartas de Princípios, como as dos três Congressos Nacionais de Municípios, artigos, separatas, monografias, conferências, entrevistas, discursos, opiniões e relatórios" mas não deixam de ser êsses depoimentos valiosas contribuições à ciência municipalista e caminho ganho numa organização racional e dinâmica do Município.

Não se observa na Colômbia movimento municipalista semelhante. Nas faculdades de direitos os professôres de Direito Público e Constitucional apenas fazem referências à organização e aos direitos do Município. Entre os tratadistas de Direito Constitucional merecem citar-se os Drs. FRANCISCO DE PAULA PÉREZ e TÚLIO ENRIQUE TASCON, já falecido. O autor destas notas foi o primeiro a introduzir, na terminologia jurídica do País, o termo "Direito Municipal" com a publicação, em 1943, da sua obra intitulada *Derecho Municipal Colombiano*.