

O Município

A. MACHADO PAUPERIO

(Docente livre de "Teoria Geral do Estado" da
Universidade do Brasil)

Conceito de município — A legitimidade do chamado "espírito local" — A autonomia municipal — Serviços tipicamente municipais — O município como "consequência natural da vizinhança" — Seu reconhecimento por parte do Estado — Fiscalização do Estado e não tutela, no controle do município — A regra da não intervenção — Os três tipos principais de organização municipal imperantes nos Estados Unidos da América do Norte — A vantagem do sistema do "City-Manager" — Interêsse atual pelos problemas municipalistas — A autonomia do município como conceito administrativo e não político.

O município não é, como imagina a maioria, apenas uma circunscrição territorial, um pedaço de território.

O direito de autoadministrar-se, pertencendo ao povo nas democracias, pertence-o em cada um dos seus círculos de convivência, em cada um dos graus de sua formação.

Daí a diversidade. Cada município poderá ter sua forma própria de organização. A padronização não se coaduna com a vida, que implica, por si mesma, em diversidade.

O que é mister fazer é, mesmo para os municípios que tiveram mera formação legal, favorecer-lhe a evolução espontânea. De que modo, di-lo LEVI CARNEIRO (v. "Organização dos municípios e do Distrito Federal", Rio, 1953, pág. 12). "Não sacrificando o espírito local, que apenas desperta; não o esmagando ao peso de responsabilidades e encargos excessivos. Antes, tutelando-o, amparando-o. Não eliminando de chofre, por completo, a assistência do poder central. Consagrando a autonomia local — sem se deixar desviar pela sua sedução".

E nem se diga que a autonomia municipal é instituto apenas do direito de antanho, quando, pela falta de comunicações, estavam os municípios de todo separados uns dos outros. Apesar de o progresso da viação ter acabado com as fronteiras municipais, estaduais e até nacionais e de o Estado ter passado a tudo abarcar, o município deve ainda conservar a sua vitalidade de célula autônoma em que pese a autoridade de ilustres juristas que, como o professor MARCELO CAETANO, de Lisboa, autor da reforma do Código administrativo de Portugal, pregam a abolição das velhas franquias municipais.

Por isso, teve razão PIO XI, quando em sua memorável encíclica "Quadragesimo Anno" observou com muita propriedade: "E' injustiça, grave erro e inversão da ordem natural cometer-se à comunidade maior e superior aquilo que pode ser feito e obtido pela comunidade menor e menos elevada".

Já TOCQUEVILLE (v. *De la démocratie en Amérique*, vol. I, pág. 111) defendera a autonomia do município, como corpo independente, em tudo o que a êle especificamente se referisse.

O município é uma autêntica associação. "E' a associação natural dos vizinhos, em território determinado", como nos diz ATALIBA NOGUEIRA. "Origina-se", como ainda acentua o grande professor paulista, "do instinto e da necessidade do homem que procura associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns de todo em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva". (O município e os municípios na Constituição Federal de 1946, São Paulo, 1947, pág. 13).

Tal associação é perfeitamente legítima não só porque corresponde a um instinto e a uma necessidade natural do homem, como a um instrumento de progresso para si próprio.

Por estar mais perto do cidadão, com o qual lida mais direta e frequentemente, deve o regime dos municípios adequar-se às condições locais.

"Em princípio", como nos diz o Professor MARCELO CAETANO, "pertencem ao município todos os negócios que digam respeito à comunidade de interesses determinada pela vizinhança". (Manual de Direito Administrativo, 3.^a edição revista e ampliada, Coimbra, 1951, pág. 392).

Os municípios serão sempre os maiores interessados nos problemas locais, por sentirem na carne os efeitos de sua organização ou não, através dos problemas diários de água, luz, estradas, escolas, higiene e assistência pública, instrução militar etc. etc.

Alguns serviços assistenciais, por exemplo, deviam ser especialmente resolvidos pelos municípios, evitando-se o mais possível a solução de conjunto. A solução local, muitas vezes até com o concurso das famílias mais abastadas, evitaria a concentração nas grandes cidades e capitais de instituições grandiosas (hospitais, asilos etc.), que ainda mais dificultam o abastecimento das populações laboriosas pela justa prioridade por elas reclamada.

Problema relevante, especialmente, é o da instrução militar, que deve ser dada no município para que se respeite sempre mais a fixação do homem à terra, impedindo-o de sair recrutado e, atraído pela grande cidade, já não voltar a sua gleba natal.

A polícia e a justiça devem também encontrar solução local, para que não dispenda o munícipe dinheiro e tempo para obter a segurança individual de que precisa.

Nos Estados Unidos, apesar de serem estaduais o direito substantivo e o adjetivo, são os juizes, promotores e outras autoridades, tanto policiais como judiciárias, eleitos pelos municípios.

Para isso tudo, porém, é de se reconhecer ao município a receita respectiva, correspondente.

Por conseguinte, há de o Estado reconhecer ao município não só a legitimidade de sua existência, como há de abster-se de interferir em sua vida, que deve ser caracteristicamente autônoma, por envolver fins próprios, diferentes dos do Estado.

E' verdade que a administração do município nem sempre é de seu exclusivo interesse. Por sua situação pode-lhe a administração envolver não só interesses estaduais como nacionais.

Ao Estado incumbe, entretanto, de modo geral, apenas articular os interesses locais e os interesses gerais da Nação, — os interesses do município e os interesses do Estado.

O município não é criação legal; anterior ao Estado, é verdadeiro organismo natural.

Entre nós, já PIMENTA BUENO, em seu "Direito Público Brasileiro", acen-tuara não ser o município criação da lei mas "uma conseqüência natural da vizinhança".

O Estado não cria, assim, o município, mas apenas lhe reconhece a existência, sendo-lhe apenas lícito estabelecer as regras para o reconhecimento de sua existência.

À categoria de município só deve, por exemplo, ser elevado o distrito que tenha atingido determinada renda e população.

Se nasce o município naturalmente, dirá o Estado quando tal associação dos vizinhos passa a ter personalidade jurídica ou quando sobre ela deverá cessar a autoridade da sede, já incômoda e estranha para uma nova associação que surge.

Ao Estado cabe, portanto, declarar apenas a existência de novos municípios, que vão tendo nascimento dentro do primitivo, ou a anexação de parte de um município a outro.

Fora disso, deve o município auto-organizar-se, sem qualquer ingerência do Estado, que apenas o pode fiscalizar.

O que compete ao Estado é apenas essa *fiscalização* ou *inspeção*, que deve deixar ao município o exercício de suas atribuições específicas, só intervindo em caso de prejuízo coletivo, e não a *tutela*, que é a ingerência nos atos do menor incapaz.

O contrôle do município deve ser não só feito pelo povo, através de eleições frequentes e práticas de democracia semidireta (*referendum, recall* etc.), como pelo Estado, através da fiscalização financeira, e do Judiciário, pelo exame da legalidade e mesmo da razoabilidade de suas resoluções.

Ordinariamente, tal contrôle é exercido pelo poder Judiciário, ao qual cabe compelir o município a cumprir as leis gerais e as municipais que elaborou para a sua própria organização ou para a sua própria administração.

Excepcionalmente, tal contrôle se realizará pelo legislativo e executivo do Estado, que poderão intervir no município só quando este deixar de saldar os seus débitos, por tempo relevante. A regra, porém, é a de não intervenção. Esta só pode fazer-se excepcionalmente.

Quanto à intervenção judiciária, não chega ela a ser propriamente uma intervenção, já que o Poder Judiciário exerce o controle de legalidade até mesmo sobre os atos da União.

Seria mister, porém, entrar o Judiciário ainda na análise da própria *razoabilidade* dos atos municipais. Essa *razoabilidade*, não conhecida no Brasil, é apanágio do próprio direito municipal americano e inglês, de características bastante autonômicas.

Em alguns países, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, ainda se encontra a justiça municipal que em outras épocas já encontramos no Brasil e em Portugal, onde só raramente se permitia a intervenção do juiz de fora.

E' preciso, entretanto, que a autonomia municipal não se exacerbe a ponto de criar o predomínio dos chefetes, dentro da conhecida "política de campanário", que conhecemos no Brasil.

O próprio "self government" inglês não está isento de abusos, semelhantes, muitas vezes, aos que presenciemos em nosso "hinterland", com a chamada política dos coronéis, havendo disso depoimentos bastante expressivos.

Três tipos principais de organização municipal, que podem servir de modelo às formas políticas locais, encontramos nos Estados Unidos da América do Norte.

O primeiro corresponde à forma mais difundida, sobretudo entre nós: compreende não só o prefeito eleito geralmente por dois anos, como a câmara municipal, isto é, o legislativo distinto do executivo, sendo aquêle primitivamente bicameral mas hoje, via de regra, unicameral. E' o sistema do *Mayor and Council*, ainda adotado em mais de três quintos das grandes cidades.

O segundo tipo é o de *Commission*, em que o Conselho, composto geralmente de cinco membros, eleitos pelo povo passa a concentrar em si toda a autoridade, tanto executiva como legislativa. Além da deliberação colegial, o sistema atribui desempenho de função determinada para cada membro do Conselho. O sistema de Comissão surgiu no princípio deste século e significa a rejeição da doutrina da separação de poderes.

O terceiro tipo, finalmente, faz ainda concentrar todo poder em mãos do Conselho mas o poder executivo passa a ser exercido, realmente, por um administrador profissional, de larga experiência e especialização, denominado "manager", uma espécie de gerente técnico dos negócios públicos. Este sistema, do *City-Manager*, apareceu em 1914 para corrigir os defeitos do sistema anterior.

A vantagem desse último sistema estaria na distinção feita entre a administração e a política e no fato de a administração passar a ser feita por especialistas apolíticos, que dirigem sozinhos, segundo as grandes diretrizes traçadas pelos órgãos colegiais e com a cooperação de funcionários de sua exclusiva confiança, os serviços do município, quase considerado como verdadeira empresa privada.

Pouco a pouco vai a organização municipal americana abandonando o modelo da União e dos Estados.

Deixando um pouco de lado o *princípio da democracia*, pelo qual se tende a confiar, quase sempre, a administração do município a órgãos eleitos, passou-se a dar maior importância ao *princípio da eficácia*, resultante da verificação da incapacidade dos órgãos eletivos para resolver os problemas meramente administrativos.

Tal fórmula, longe de repugnar à consciência democrática do povo americano, tem dado resultados felizes (v. HARRIS, *Local Government in many lands*; LESPES, *Le gouvernement local aux Etats Unis*; MUNRO, *Municipal Government and Administration*, 2 vol.; MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*).

O interesse pelos estudos próprios do município tem, por sua importância, atraído, cada vez mais, maior número de pesquisadores, não só entre nós, como no âmbito internacional, tendo já havido vários congressos de municipalidades, a partir de 1938, quando se realizou em Havana o primeiro Congresso panamericano dos municípios. Em 1941 reuniu-se um segundo Congresso em Santiago de Chile e em 1947 um terceiro em Lima.

Entre nós, desde a vitória dos princípios municipalistas na Constituição Federal de 1946, o mesmo interesse pelos congressos de municipalidades se observa; já se tendo reunido vários, em diversas cidades do Brasil: em Petrópolis (1950), em São Vicente (1952), em S. Lourenço (1954).

E não é sem razão que isso se dá porque a restauração do município, verdadeiro descongestionador dos problemas do Estado, é condição "sine qua non" para a sobrevivência dêste, vítima cada vez mais do excesso centralizador.

Respeitadas, assim, as normas constitucionais da União e dos Estados, deve o município poder imprimir à sua lei orgânica o rumo que a sua feição específica melhor aconselhar.

Para muitos, o município é um grupo natural organizado como *unidade política primária*.

Na verdade, porém, não significa a autonomia do município, presentemente, senão um conceito administrativo.

Com RUI BARBOSA, achamos que a gestão do município não deve gravitar em torno da ação política. Pelos seus objetivos e pela sua própria natureza, a sua esfera específica parece ser meramente administrativa.

Por isso, seria, talvez, bastante salutar que a composição das câmaras municipais se fizesse através da representação profissional, como advogam hoje vários e renomados publicistas.