

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A Organização dos Serviços Públicos Locais na Constituição de 1946 e o Problema da Municipalização

OCELIO DE MEDEIROS
(M.P.A., N.Y.U. — 1954)

A autonomia municipal, nos termos em que a concebe o art. 28, incisos e alíneas, da Constituição de 18 de setembro de 1946, é assegurada por prerrogativas definidas, entre as quais se incluem:

- a) a “administração própria”; e
- b) a “organização dos serviços públicos locais”. (1)

No estabelecimento da administração própria, manifesta-se a autonomia municipal no exercício mais amplo de seus poderes governamentais, sujeitos, porém, aos limites do “que concerne ao seu peculiar interesse”.

Há, no sentido do art. 28, duas esferas de competência que exprimem a manifestação da autonomia municipal:

a) uma *competência geral*, que lhe assegura o direito de possuir administração própria, contanto que se restrinja aos interesses locais isto é, ao “peculiar interesse” dos Municípios. Esse direito de possuir administração própria resulta do exercício de poderes políticos também próprios, dentro dos limites constitucionais e da separação de funções inerentes à estrutura federativa.

b) uma *competência especial*, determinada, definida, que limita aquela competência geral, afirmando-se, precipuamente, na manifestação da autonomia política pelo exercício de poderes específicos referentes à decretação de impostos e taxas; arrecadação dos mesmos; aplicação de receitas e rendas; organização de serviços públicos.

Na instituição da “administração própria” e na organização dos “serviços Públicos locais”, o Município exerce uma autonomia que se sujeita tanto a limites como a condições.

(1) Na opinião de THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, os serviços que se denominam *públicos locais* “são de conceituação ampla e imprecisa. Serão, de um modo geral, aqueles que interessam à vida urbana — água, saneamento, Transporte, luz, instrução primária, polícia urbana, enfim, tudo quando fôr indispensável à vida e ao conforto elementar da população” (“A Constituição Federal Comentada”, 2.^a edição revista e aumentada, volume I, José Konfino Editor, 1951, págs. 363-364).

Por “administração própria”, entende-se que o Município deve estabelecer, como decorrência de seus próprios poderes políticos, os órgãos administrativos essenciais. O Município deve se administrar e governar a si mesmo e não através da União ou do Estado-membro, de vez que possui poderes constitucionais específicos, como sejam o de eleição do Prefeito (órgão executivo) e dos vereadores (que constituem o órgão legislativo). São direitos assecuratórios de sua própria autonomia.

Pela realização dessa competência geral de possuir administração própria, o Município manifesta, através de seus poderes, a sua capacidade organizatória, no que diz respeito aos “serviços públicos locais”.

“Serviços Públicos Locais”, entretanto, compreendem as mais variadas formas de ação da autonomia municipal, mas condicionando-se tanto aos limites constitucionais como aos seus próprios recursos humanos, financeiros e técnicos. (2)

Por “serviços públicos locais” entendem-se os órgãos de administração geral e específica, da sua própria estrutura, como sejam os que possuem funções ligadas, de um lado, a pessoal, material, estatística, serviços e encargos, e, de outro lado, educação, saúde, engenharia, obras, viação abastecimento, etc.

A organização desses serviços depende das necessidades locais, da capacidade tributária dos municípios, dos recursos humanos, técnicos, financeiros e outros, aos quais se condicionam sua existência, estruturação, número, volume, extensão e desenvolvimento.

Há, também, serviços tradicionalmente objetos de concessão ou arrendamento, como sejam os de “utilidade pública”, que aos Municípios compete tanto “organizar” como controlar, regulamentar, fiscalizar ou mesmo prestar diretamente, caso lhe seja mais vantajoso e conveniente.

Nada impede, por exemplo, que o Município, ao exercer a faculdade de organização dos serviços públicos locais, tenha diretamente a seu cargo serviços de água, transportes, esgotos, luz, força e outros necessários ao público, principalmente quando nos mesmos a iniciativa privada não se interessar.

Nesta hipótese especial, poderá mesmo o Município manifestar-se na administração direta de empresas geralmente conferidas à iniciativa privada, como sejam fornecimento de leite, padaria, olarias, construção, estabelecimentos funerários, mercados, matadouros, hotéis, cinemas etc.

Desde que a iniciativa privada não se mostre interessada em empreendimentos comerciais dessa natureza, em muitos dos quais há características de serviço público, nada obsta que o Município exerça essas atividades. “municipalizando-as”, isto é, delas se desincumbindo diretamente.

(2) “... Todos os serviços públicos locais” — escreveu PONTES DE MIRANDA — “isto é, todos os serviços que não sejam *comuns* ao Estado Membro, ao Território, ou à União, portanto não excedam o interesse municipal preponderante — devem ser organizados pelo Município” (“Comentários à Constituição de 1946”, Vol. I, Henrique Cahen Editor, Rio de Janeiro, s/d, Rio de Janeiro, pág. 487).

Quando "serviços de utilidade pública", ou "serviço público" ou atividades tipicamente comerciais nos quais falhe a iniciativa privada são exercidos pelo Estado, o fato se denomina de "estatização".

Quando isso ocorre na órbita municipal, chama-se "municipalização".

Trata-se, entretanto, de uma instituição jurídica que se sujeita a diversas interpretações, na conformidade dos limites da ação estatal em face dos direitos da iniciativa privada, conforme já foi amplamente demonstrado através da "Revista do Serviço Público". (3)

(3) Ver "A Organização dos Serviços Públicos de caráter local e o problema da Municipalização", do autor, publicado como separata da "Revista do Serviço Público", Ano VIII, Vol. I, N.º I, Janeiro de 1945.

O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Para que a Administração Pública possa cumprir sua elevada missão, atendendo aos propósitos dos Poderes da República e à compreensível expectativa do povo, é necessário que o Serviço Civil seja integrado por funcionários compenetrados dos seus deveres e imbuídos do espírito de bem servir à coletividade.

E' dever do Estado assegurar tratamento equânime aos funcionários públicos, em harmonia com os princípios inscritos na Constituição, entre os quais assume especial relêvo o de salário igual para trabalho igual, consagrado no Tratado de Versalhes e, modernamente, na Declaração dos Direitos do Homem, de iniciativa das Nações Unidas.

Cumpre assegurar a adequada composição dos quadros funcionais, visando a remunerar em bases justas o trabalho dos funcionários, levando-se em conta a dificuldade e responsabilidade da tarefa de cada um. Os cientistas, os técnicos, os profissionais, os funcionários administrativos, os mestres, os contra-mestres, os operários qualificados e tantas outras categorias funcionais preciam obter do Estado o tratamento justo de que se fazem merecedores pelos serviços que prestam com dedicação e eficiência.

O Plano de Classificação de Cargos representa um grande e oportuno esforço no sentido de resolver tão relevante quanto urgente problema. Trata-se de lei complementar ao Estatuto dos Funcionários e que merece o apóio de todos os brasileiros. Sem a classificação e justa remuneração dos cargos públicos, precária e talvez inoperante será qualquer tentativa de reforma substancial da Administração Pública Brasileira, por todos reconhecida como inadiável.

JUAREZ TÁVORA