

## *A Codificação do Direito Municipal*

(Uma técnica jurídica a serviço da administração)

A. DELORENZO NETO

(Conselheiro da Associação Brasileira dos Municípios)

I — A presença do Direito Municipal no campo da ciência jurídica não é recente, bastando considerar a capacidade do Município de produzir atos jurídicos — inerentes a êle — em maior ou menor grau, conforme o quadro histórico, os tipos de Estado ou a crise do Direito. O reconhecimento dêsse Direito é que é de nossos dias. Hoje assistimos à sua sistematização formal expositiva, enriquecida de rigor metodológico.

O direito municipal estabelece o ordenamento jurídico da administração pública do município, e atinge, nas respectivas relações, um raio de ação tão amplo que tem por limites as próprias manifestações da vida local. Trata-se de um direito especial cujas normas se caracterizam pelo poder de análise, diverso do direito administrativo, mais adstrito à síntese que à análise. As normas de direito administrativo, emanadas do poder da União, têm natureza política, em contraposição com as do Direito Municipal, — técnico por excelência. A unidade de interesses da comunhão local, capaz de coordenar normas heterogêneas, a capacidade de produzir direitos pelo município como ente autônomo dentro do Estado, o fenômeno da municipalização dos serviços públicos — constituem, sem dúvida, o fundamento do direito municipal.

Tendo em vista êsses elementos que o revelam, podemos definir o direito municipal como *um conjunto sistemático de normas peculiar às coletividades descentralizadas, num determinada grau de ordem jurídica.*

II — O nosso direito municipal, enquanto direito positivo, encontra dificuldades que impedem o seu desenvolvimento. Os fatores que retardam o seu progresso, encontrá-mo-los, paradoxalmente, na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas. Na Constituição Federal pela demora de sua regulamentação na matéria que concerne à autonomia local, hoje vista o regime de concessões públicas de que tratam os arts. 5.º, 151 e 153. Nas Constituições Estaduais, a limitação da competência do município, pelo estabelecimento de restrições ao poder de legislar. Examinemos as Constituições de Minas Gerais e da Bahia. O art. 82, da Constituição Mineira estabelece, em harmonia com o art. 28 da Constituição Federal, que:

Os municípios, inclusive o da Capital, e os das estâncias hidro-minerais naturais, mesmo quando beneficiados pelo Estado, ou pela

União, são autônomos em tudo que respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente quanto:

.....  
 II — à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas”.

Adiante, no seu art. 114, contrastando com a faculdade do art. 82, estatui esta restrição fulminante:

“A lei estabelecerá um Código Tributário padrão para os municípios”.

Eis um preceito típico, no sentido de sua manifesta inconveniência aos interesses locais, subvertendo a concepção de autonomia. A Constituição Bahiana também se extremou nas suas régras de tutela, prejudicando o livre exercício dos poderes municipais. E’ o que se nota nas disposições de seu art. 104:

“Os municípios não poderão, sem prévia autorização da Assembléia ou de Seção Permanente:

I — perdoar a dívida ativa, salvo nos casos previstos ou quando o devedor fôr reconhecidamente pobre;

II — conceder privilégios e isenções;

III — alienar ou aforar bens imóveis do domínio municipal, salvo as exceções previstas na lei orgânica;

IV — majorar impostos em mais de 20%;

V — celebrar contratos sem concorrência pública, salvo as exceções previstas no Código de Contabilidade.”

Em termos mais precisos, a competência para a autorização deveria ser concedida às Câmaras Municipais.

Por outro lado, as Leis Orgânicas ainda aumentam as restrições aos poderes locais. A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo veda, por exemplo, às Câmaras Municipais a elaboração de estatutos próprios de funcionários, porque declara vigente um antigo estatuto ditatorial, promulgado pelo Decreto-lei n.º 13.030, de 28 de outubro de 1952. A vossa Lei Orgânica incide no mesmo lapso; quando no art. 81, n.º XVI, subordina obrigatoriamente ao Departamento das Municipalidades, o ante-projeto de lei orçamentária, para, só depois disso, poder o Prefeito enviá-lo à aprovação da Câmara Municipal. A Lei de Organização Municipal da Paraíba é igualmente restritiva de competência em setor de relevante importância como o tributário, vedando aos municipais, pelo seu artigo 75, elevar impostos além de 20% do seu valor, ao tempo do aumento, contrariando assim disposição expressa do artigo 202, da Constituição Federal, ao estabelecer que os tributos serão graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

O conteúdo do Direito Municipal se amplia apesar dessas limitações formais. A contradição e a deficiência do direito positivo representam antes uma crise que um prejuízo definitivo. E’ verdade que vemos enfraquecido o domínio da validade das suas normas. Mas, o que importa é que se lhe reco-

nheço uma vigorosa substância doutrinária, que a legislação, na medida de seu aperfeiçoamento, terá de consagrar e acolher.

III — A fixação do direito positivo do município, que terá por objeto a sistematização de tôdas as suas relações jurídicas, se traduzirá num Código. Até agora as suas leis, decretos e regulamentos eram de uma simplicidade primária. Tudo esparso, obsoleto, retrógrado. A codificação das leis municipais, sob bases modernas, bem utilizadas os recursos de exegese e hermenêutica, constitui uma necessidade inadiável.

Há países como a França que podem, num sentido, dispensar a codificação municipal, pois, possuem ali as comunas uma Lei Orgânica geral, cujo texto, de 5 de abril de 1884, é o resultado de longa experiência associada à jurisprudência. As soluções jurisprudenciais ditadas por uma sábia e vigorosa justiça administrativa suprem a codificação. Nós, que não temos êsse extraordinário instrumento de adaptação legal, dela não podemos prescindir.

O direito municipal brasileiro é um direito constituendo num sistema de descentralização imperfeita. (1) A eliminação das Leis Orgânicas e o reexame das Constituições Estaduais, viria libertar o município de inúmeros obstáculos cerceadores de sua autonomia. E' necessário que juristas e políticos meditem sôbre estas questões, que são vitais ao desenvolvimento do Brasil. O único Estado da Federação que talvez tenha resolvido bem o aspecto legal do problema, é o do Rio Grande do Sul, em cuja Constituição, no art. 54, estabelece amplas atribuições ao Município, entre outras a do item II, *de votar e reformar as suas leis orgânicas*. O município possui um campo de ação próprio e independente, que lhe gera a autonomia, ou seja, o elemento básico que condiciona o desenvolvimento do direito municipal.

Sem a apuração e ordenamento dos textos que disciplinam a atividade local, não teremos serviços públicos organizados, nem administração eficaz e sim o empirismo, a rotina, o caos. E' imperioso que se promova maior eficácia à administração municipal, pela apuração e fixação dos textos, e precisão de processos, particularmente em matéria tributária. A solução do problema está, realmente, na codificação: facilitará aos administradores a prática da justiça através de uma aplicação mais perfeita da lei. E representa, ainda, o meio mais adequado para a integração do direito municipal, no sentido de acolherem suas normas tudo quanto possa sugerir, no curso de suas transformações, a técnica e o progresso da ciência. Considerando o importante assunto, não é sem razão que assim escreve o insigne Greca:

“La vida moderna, con su técnica, há provocado una modificación fundamental en las instituciones lecales. Sería ridículo pretender la aplicación de leyes e instituciones que rigieron en las ciudades del medioevo, o en nuestro período colonial, a las ciudades actuales, vibrantes, ruidosas, renovadas por un constante progreso.

---

(1) cf. DELORENZO NETO — *Problemas de Direito Municipal*, in “Revista de Direito Municipal”, Bahia, 1951, vol. XII, pág. 15.

En viejo derecho municipal, con sus cartas — pueblas y con sus fueros, sería hoy completamente anacrónico.” (1)

O ordenamento de um código pode reajustar a vida municipal, estabelecendo a obrigatoriedade da planificação administrativa, suas condições e recursos. E convém notar que a experiência brasileira, por nós levada a efeito em cerca de trinta municípios, demonstra de maneira insofismável a importância da codificação, que atua além dos limites estritamente jurídicos, para modificar e transformar mesmo profundamente os métodos de administração. A produtividade dos serviços públicos está na dependência da codificação. Confirmando este nosso ponto de vista aí está a lição de ARDANT, na mais recente monografia sobre a técnica do Estado. Ensina o eminente professor:

Ce serait une erreur de croire que la codification ne presente d'interêt que pour les juristes. L'histoire même devrait nous metre en garde contre cette opinion. Les grands travaux de codification sont presque tous situés aux tournants de l'histoire, aux débuts de l'Etat romain, vers la fin du Monde Antique, au début de la Renaissance, au commencement de la monarchie absolue, á la fin de la Révolution. Il doit donc y avoir quelques rapports entre cette technique juridique et les mouvements les plus profonds que affectent la vie en société (2)

Recordemos os resultados obtidos pela Prefeitura de Ourinhos (Estado de São Paulo), em consequência da reforma da legislação ali empreendida, em 1952. E' o que se pode observar neste quadro comparativo de suas receitas, antes e depois da codificação:

## RECEITAS MUNICIPAIS

| ANTES DA CODIFICAÇÃO |              |              | DEPOIS DA CODIFICAÇÃO |              |               |
|----------------------|--------------|--------------|-----------------------|--------------|---------------|
| 1949                 | 1950         | 1951         | 1952                  | 1953         | 1954          |
| cr\$                 | cr\$         | cr\$         | cr\$                  | cr\$         | cr\$          |
| 3.581.700,00         | 4.321.000,00 | 4.350.000,00 | 4.687.600,00          | 9.630.000,00 | 12.900.000,00 |

Os estudos então levados a efeito — agora confirmados pela experiência — propiciaram um desenvolvimento à administração jamais atingido cuja base repousa na implantação de três técnicas conjugadas:

1.º) a técnica da codificação;

(1) ALCIDES GRECA — *Derecho y Ciencia de la Administration Municipal*, tomo I, Santa Fé, 1943 (pág. 35).

(2) ARDANT GABRIEL — *Technique de L'Etat* — Paris, 1953, pp. 91-104.

- 2.º) a técnica da tributação racionalizada;
- 3.º) a técnica da planificação.

Os dados comparativos que citamos evidenciam um impressionante resultado de crescimento de receita, pois, a soma dos excessos nos dois últimos orçamentos quase equivalem à soma total dos quatro anteriores! (1) E, em consequência, os problemas do Município de Ourinhos foram equacionados dentro de um quadro lógico, sob a garantia de uma vigorosa base jurídica e financeira.

Êsses resultados se manifestaram definitivos no município de Vitória, a primeira Capital brasileira que adotou a codificação. Observemos a evolução da receita, de modo idêntico a Ourinhos:

#### ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

| ANTES DA CODIFICAÇÃO |               |               | DEPOIS DA CODIFICAÇÃO |               |
|----------------------|---------------|---------------|-----------------------|---------------|
| 1951                 | 1952          | 1953          | 1954                  | 1955          |
| Cr\$                 | Cr\$          | Cr\$          | Cr\$                  | Cr\$          |
| 15.000.000,00        | 19.000.000,00 | 22.305.000,00 | 39.747.000,00         | 51.500.000,00 |

Dêsses benefícios, oriundos de um esforço de racionalização e conjuntura, é que estão a reclamar as administrações das grandes cidades brasileiras, sobretudo as Capitais, considerando suas funções urbanas peculiares, e os complexos sociais que nelas intensamente se agravam e acentuam.

IV — Vamos referir, em síntese, as grandes linhas que caracterizam o código municipal, tendo em vista os esquemas de elaboração mais aperfeiçoada, como por exemplo os de Vitória, Garça e João Pessoa.

Todo o trabalho da codificação supõe um exame prévio, que comporta as seguintes fases:

- 1.<sup>a</sup>) estudo global da legislação do município;
- 2.<sup>a</sup>) separar a legislação vigente da não vigente;
- 3.<sup>a</sup>) classificação dos textos aproveitáveis;
- 4.<sup>a</sup>) introduzir as inovações necessárias;
- 5.<sup>a</sup>) crítica e comparação;
- 6.<sup>a</sup>) redação final.

(1) cf. DELORENZO NETO — *A Planificação Municipal de Ourinhos*, — Rio, 1954.  
Nota: Até 30 de novembro a Prefeitura havia arrecadado Cr\$ 44.000.000,00.

Subordinamos a metodologia do sistema — que se vem apurando com a experiência — ao princípio que estabelece a classificação das normas de acôrdo com a generalidade decrescente, e especialização e complexidade crescente. Em consequência, duas grandes divisões foram necessárias, em Parte Geral e Parte Espacial. Ambas se subdividem em Livros que compreendem em cada um dêles, tôdas as matérias afins de um determinado assunto. Cada Livro comporta desmembramento em Títulos, que agrupam disposições sôbre os assuntos à medida em que se particularizam. Os Títulos, por sua vez se desmembram em Capítulos, Seções e Subseções conforme seja necessário fazê-lo por razões de método, sempre procurando com clareza ajuntar e distinguir as respectivas noções e normas. O articulado da Parte Geral é precedido por Disposições Preliminares, que por assim dizer presidem a orientação que domina a inteligência de todo o texto.

Os esquemas já publicados nesta Revista elucidam êsse ordenamento legal em todos os seus diversos elementos. O que mais assinala um trabalho dessa natureza é o travamento lógico, que tem sido, aliás, o objetivo dos codificadores desde os juristas romanos. Os métodos lógicos, evidentemente são uma condição irrefutável de progresso, e por isso mesmo, representam uma necessidade de ordem prática. E, no campo do conhecimento jurídico, torna-se cada vez mais imprescindível — devido à multiplicidade e incongruência das normas — a utilização dos recursos da Lógica, e em geral, de tôda a Filosofia.

V — A contribuição, que, através dos esquemas, apresentamos aos estudiosos é o resultado de estudos especializados que empreendemos desde 1948, e completados em França, em 1949, na Faculdade de Direito de Paris. Ali fomos surpreender um material riquíssimo sôbre a codificação napoleônica, e magníficos subsídios de direito comparado. À luz dêsses recursos renovamos nossos estudos de direito constitucional e direito administrativo. Depois de nosso regresso, conseguimos concluir, após demorado exame da legislação local, o Código Municipal de Guaranésia — a primeira tentativa de codificação no gênero, embora parcial. Tínhamos em vista regulamentar, num texto único, tôdas as relações jurídicas do Município, contudo, apesar de nossos esforços, êsse código não disciplinava as relações jurídicas de natureza especial, que, por dificuldade de método, seriam objeto de leis especiais. Como por exemplo, o regime tributário. Aliás o próprio art. 114 da Constituição de Minas Gerais, vedava qualquer desenvolvimento da legislação neste campo, ao estabelecer a admissibilidade do Código Tributário Padrão para os municípios.

Se é verdade, por um lado, que o Código de Guaranésia deixa de ser um simples Código de Posturas, para se tornar a disciplina de relações jurídicas numa esfera de ação mais vasta da competência do Município — por outro, podemos afirmar que o prosseguimento dêsses estudos e a reforma da legislação em trinta municípios, nos proporcionou um aperfeiçoamento de técnica, o que permitiu, sem dúvida, a unificação completa da matéria, de que é exemplo o Código Municipal de Ourinhos, (1) de 1952, superior, neste sentido, aos trabalhos anteriores. Depois de Ourinhos, ainda avançamos um

(1) Ver esquema in "Revista do Serviço Público", Rio, abril de 1953.

passo com a codificação de Londrina, para atingir maior precisão científica no Código Municipal de Vitória, para o qual fizemos rigorosa reclassificação das matérias, eliminada a distinção incorreta entre poder de polícia e poder regulamentar. Após realização desse difícil trabalho, conforme dissemos, — primeira codificação de Capital brasileira — conseguimos estabelecer a codificação integral das relações jurídicas do Município no texto de João Pessoa.

A fim de possibilitar a comparação, podem ser examinados os esquemas dos Códigos Municipais mais importantes, sobretudo, tendo em vista o sentido da evolução metodológica que lhes presidiu à elaboração. São eles os Códigos dos Municípios de Guaranésia (Minas Gerais), Londrina (Paraná), Vitória (Espírito Santo), Garça (São Paulo) e João Pessoa (Paraíba), datando, respectivamente, de 1950, 1952, 1953 e 1954. (3)

Por certo se aperfeiçoarão ainda os que estamos preparando para Curitiba (Paraná) e Belém (Pará). Em trabalhos desta natureza, força é repetir, não se devem subestimar os recursos de direito comparado. E, no caso, sobrelevar considerar como material valioso de estudo o exame comparativo de nosso direito interno, a partir das Constituições Estaduais e das Leis de Organização Municipal. “O que existe de tangível — ensina Filadelfo de Azevedo (1) — é o método comparativo, dominando as ciências sociais, e que comporta tôdas as medidas de extensão no tempo e no espaço. Revela-nos como nascem, vicejam, morrem e até resuscitam os institutos jurídicos, sujeitos vários dêles a uma evolução cíclica. Continua o insigne jurista: A tarefa de comparar, amena e sedutora, não encontrará, pois, limites, mas afastada de qualquer objetivo imediato seria quiza superflua nos dias que correm nem sempre propícios à pura elaboração cultural, sem finalidades tangíveis. Mas, se canalizada adequadamente, fomentará rendimento utilíssimo não só ao País, como à humanidade. Dentro das fronteiras, o método comparativo aperfeiçoa a técnica e fora delas conduz à uniformização do Direito ideal distante mas de marcha rígida e segura.

A boa utilização dos magníficos subsídios do direito comparado poderá iluminar extraordinariamente o campo de pesquisas do direito municipal, e transformá-lo em elemento fundamental de renovação jurídica, porquanto, é a comunhão local e grande laboratório dos fenômenos sociais. Assim, poder-se-á, quem sabe, acrescentar dados novos à formação de uma mentalidade jurídica que possa diminuir a tensão existente entre juristas e sociológicos, em razão da reconhecida oposição entre o direito e a realidade social. E' necessário, decididamente, restabelecer o critério indutivo na elaboração do direito.

A propósito, convém recordar a advertência de JACQUES LECLERCQ: (1) “Les juristes continuent à etudier tous les problèmes humains, comme si la question essentielle et presque la seule était d'avoir une bonne formule juri-

---

(2) in “Revista do Serviço Público”, Rio, dezembro de 1949, p. 116.

(3) Ver DELORENZO NETO — *Esquemas da Codificação Municipal*, São Paulo, 1954.

(1) in “Revista Brasileira dos Municípios”, Rio, 1950, n.º 12, pp. 981-1.036.

dique. Mais de plus en plus, le monde se tranforme à côté des juristes et, faute d'une sociologie du droit soigneusement elaborée et systématiquement construite, le droit perd tous les jours de son prestige. Or, le droit est un phénomène important. S'il ne dirige et ne domine pas tout, il constitue cependant un élément essentiel de l'ordre social il est appelé à rendre des services considerables et le déclin du droit risque de provoquer des graves ma-laises sociaux. Mais le droit ne peut jouer le rôle qu'il doit jouer qu'à con-dition de se fondeur sur une sociologie du droit scintifiquement établie".

As reflexões deste jurista-sociólogo são oportunas e profundas. Aliás, outras não são as tendências que presidem ao reexame dos grandes temas do pensamento social contemporâneo. Assim, uma vasta síntese de conhecimen-tos se estabelece com as novas concepções da Economia Humana, (2) em cujo quadro se reivindica uma exata compreensão do fenômeno jurídico. Pois, tão importante é êle, que o responsabilizam pela grave crise institucional do Estado em nossos dias. E' que as instituições jurídicas, na solução de seus objetivos, carecem de justiça social, que na terminologia dos autores antigos se denominava "Justiça Legal", e que tem por objeto o bem comum. Essa "justiça legal", ou "Justiça Social", como querem os teólogos de hoje, virtude de príncipes e de cidadãos, é virtude formadora das sociedades felizes, das verdadeiras comunidades humanas. Seu nome mais adequado — ensina Le-bret — deveria ser, mesmo, "Justiça Comunitária". Pois bem, é à realização dêsse bem comum, tão distante nos interesses imediatos em que se debate a política atual — que se convoca a colaboração dos juristas. E, na reforma de base que principia a preocupar os nossos homens públicos, essa colabora-ção há de partir de um estudo da Constituição a fim de criarem-se — em regime de ampla autonomia política e descentralização administrativa — ins-tituições regionais em correspondência às necessidades regionais.

VI — Foi pensando nessas realidades que tentamos empreender a refor-ma do direito municipal. A nossa modesta contribuição visa dotar as admi-nistrações municipais de um instrumento eficaz de ação administrativa. E as leis só valem quando, através dela, possam permitir o progresso do povo. Quando se transformam em meios de atraso social, e entrave ao progresso material, devem ser rejeitadas ou transformadas. Porisso — não será dema-siado repetir — o Direito, e principalmente o direito administrativo e o di-reito municipal, há de ter uma ressonância científica e técnica. Êle não pos-sui, unicamente, uma substância empírica, como pretendia Miceli. (1) Indi-ferente à ciência, às técnicas, à filosofia o direito positivo — e em particular o direito municipal — jamais poderá servir à sociedade. Não passará de um conjunto de normas abstratas e vastas. Não ordenará as cidades, não garan-tirá o povo contra a injustiça, não será o esteio das nações. Terá de reconhe-ter que os interesses sociais são os interesses comuns, e em consequência,

(1) in Sociologie et Juridisme — *La vie Intellectuelle*, Paris, Mai — 1952, p. 10.

(2) L. J. LEBRET — *Découverte du Bien Commun*, Paris, Économie et Humanis-me, 1947 — Caps. V e XXVIII.

(1) cf. CLÓVIS BEVILAQUA — *Estudos Jurídicos*, Rio, 1916, pp. 5-9.



devem preponderar sobre os interesses particulares. E' a opção social profunda que a consciência jurídica, em nossos dias, exige e reclama.

VII — A reforma substancial das leis municipais só deverá ser empreendida quando possa significar uma garantia para as populações. Essa aspiração assinalou profundamente a codificação romana das leis civis. (2) E' o que pretendemos atingir em nosso direito municipal, a fim de dar uma legislação progressista ao administrador progressista? Ora, o Prefeito deve ser um administrador que tenha o espírito de justiça e o senso do futuro. Um homem que vê a administração pelo ângulo da rotina que não muda, não tem horizontes: não pode servir o bem comum, que exige dele um sentido dinâmico, uma inquietação constante. E dessa legislação reformada, dêsses novos materiais que lhe encaminhamos à experimentação, temos a esperança de que possam surgir os elementos seguros e definitivos para a construção da teoria do direito municipal brasileiro.

---

(2) cf. ALEXANDRE CORREIA e GAETANO SCIASCIA — *Manual de Direito Romano*, São Paulo, 1953, vol. I, pp. 463-473.

“Urbanismo é a arte de planejar o desenvolvimento das cidades, com o objetivo de assegurar saúde, segurança e condições de trabalho aos seus habitantes, provendo eficientes e convenientes formas de circulação e fomentando o bem-estar geral” (Thomas Adams — City Planning) — a *pub* Antônio Pezzolo — Revista do Serviço Público — Agosto de 1954.