

Autonomia Científica e Didática do Direito Municipal

Prof. ALCIDES GRECA

(Da Universidade Nacional do Litoral, da Argentina)

ALCIDES GRECA, O MESTRE

1. A presença neste instante, aqui entre nós, no III Congresso Nacional de Municípios, do eminente Mestre Prof. Alcides Greca, da República Argentina, é motivo de júbilo, da maior satisfação para os municipalistas brasileiros.

A sua posição científica, autor de um dos melhores tratados do continente americano sobre a matéria municipal, intitulado "Derecho y Ciencia de la Administración Municipal" e a sua autoridade como Professor de Direito Municipal na Cátedra de "Direito Municipal Comparado", da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais de Santa Fé, além da de Direito Administrativo da Faculdade de Ciências Econômicas de Rosário, da Universidade Nacional do Litoral, constituem algo de grande relêvo e capaz de consagrá-lo como uma figura singular no campo do Direito, da Ciência e da Administração municipais em nosso continente.

Um Mestre incorruptível, um professor honesto intelectualmente falando, um caráter diamantino, um amigo dileto do Brasil, Alcides Greca é um nome que dispensaria apresentação, entretanto, ela representa uma homenagem ao magnífico líder municipalista das Américas. Alcides Greca é um nome americano.

Esta é a terceira vez que vem ao Brasil, já tendo ido em 1948 à Bahia, ao Rio e a São Paulo, realizando conferências e estudando o ambiente cultural e social brasileiro. De volta ao Brasil Alcides Greca escreveu uma das páginas mais cintilantes, de sensibilidade literária, de psicologia humana e social, de interpretação histórica, de amizade fraternal e sincera, de espiritualidade que traduziu no seu ensaio "Baianos e Bandeirantes". A minha amizade a Alcides é profunda, tem raízes no meu sentimento mais íntimo e no afeto mais franco do meu coração. Aprendi a admirá-lo desde 1945, quando iniciava os meus estudos, a minha pesquisa científica, os meus contatos nacionais e internacionais, no campo do Direito, da Ciência e da Administração municipais. Aprendi nos seus livros os primeiros ensinamentos sobre a sistematização da ciência municipal. A sua monumental obra de sistematização científica, consubstanciada no seu tratado de quatro volumes, continuador das primeiras tentativas sistematizadoras do Direito, da Ciência e da Administração Municipais, de Posada, Carrera Justiz,

Dalloz, Lino Neto, Ramiro Capablanca, Sebastián Velásquez Picaluga, Adriano Carmona Romay, José Martí, Adolfo Korn Villafañe e outros.

Sinto-me orgulhoso por ser da sua escola doutrinária, ele é um dos melhores mestres das Américas na matéria municipal. Forma, hoje em dia, com Carmona Romay, William Munro, Carlos Morán, Germán Barbato, Herbert Emmerich, de Lesseps Morrison, J. Lyle Cunningham, Alberto Demicheli, Luiz Boffi, Carlos Mouchet e outros, um grupo de pioneiros da fase de sistematização dos problemas municipais. O seu programa de ensino constitui um fator positivo de evolução das idéias sistematizadoras.

Acaba Alcides Greca de publicar um trabalho dos mais importantes: "Situação e Hierarquia do Direito Municipal", inserido no vigoroso "Anuario del Instituto de Derecho Público", sob sua direção, da Faculdade de Ciências Econômicas de Rosário, da Argentina. Este seu estudo é um complemento em certos aspectos de trabalhos anteriormente realizados, adicionando à sua experiência, à sua cultura admirável e à sua constante pesquisa científica.

Alcides Greca é professor universitário, exerce o jornalismo, amante da literatura, dedicado à ciência, apreciador da arte, e um democrata convicto e honesto. Tem na vida a marca do exílio, como prova palpitante de sua coragem cívica e de sua independência política (no alto sentido da expressão).

Na política municipalista continental tem Alcides Greca um lugar proeminente, destacado, digno de nota. Representa uma de suas pilastras, um dos seus sustentáculos, um dos seus pontos de apoio, seguro e firme.

NOVOS RUMOS DA POLÍTICA MUNICIPALISTA CONTINENTAL

2. O Brasil anseia por uma política municipalista continental mais coordenada e de propósitos de coesão mais acentuados. Acalentam os municipalistas brasileiros uma unidade de ação mais profunda das Nações Americanas. Reivindicamos uma política continental municipalista firmada nos pontos seguintes:

1.º) A unificação em uma única entidade, da "Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal" e do "Instituto Interamericano de

História Municipal e Institucional", aparentemente com finalidades diversas, porém, praticamente com os mesmos objetivos;

2.º) A integração dos líderes municipalistas nessa entidade única, sem exclusão de nenhum, com o apoio de todos os Municípios e Nações Americanas;

3.º) A consolidação da doutrina municipalista nos países americanos, respeitando-se a ideologia de cada qual, as suas tradições históricas e as suas tendências institucionais;

4.º) A unificação do pensamento municipalista consubstanciado nas resoluções e conclusões dos Congressos Americanos realizados pelas duas entidades acima mencionadas, formando-se uma base doutrinária única.

Eis, senhores municipalistas brasileiros, reflexões para novos rumos da política municipalista continental, inspirada com a presença dos eminentes e consagrados Mestres Alcides Greca e Carlos Morán, no III Congresso Nacional de Municípios, especialmente convidados para assistirem aos nossos trabalhos, pela projeção continental, pela orientação doutrinária, pela experiência e pelo mérito cultural, científico e moral de ambos os líderes do grande movimento municipalista continental.

Carlos Morán merece os aplausos dos municipalistas brasileiros pela sua dedicação e boa liderança do nosso movimento no âmbito continental. Os nossos aplausos ao seu valor e ao mérito de seus trabalhos.

O BRASIL CONSOLIDA SUA POLÍTICA MUNICIPALISTA

3. O Brasil consolida a sua política municipalista e ajuda a traçar os fundamentos da nova doutrina, nos aspectos filosófico, jurídico, científico, cultural e ético.

A presença do Prof. Alcides Greca entre nós, neste instante histórico marcante para o destino do municipalismo brasileiro, representa o espírito de unidade continental e dos sadios propósitos pan-americanos. Os municipalistas brasileiros não são isolacionistas, pelo contrário, lutam e trabalham no sentido de uma unidade continental, pela maior compreensão entre as Nações Americanas, com fundamento na identidade cada vez crescente

dos seus Municípios. O estudo da política municipalista continental está preocupando os líderes do movimento municipalista brasileiro. O Brasil adota em termos definitivos a doutrina municipalista, assumindo hoje um papel preponderante neste aspecto, entre as Nações Americanas. Comparemos, pessoalmente, a dois Congressos Inter-americanos de Municípios, patrocinados um pelo "Instituto Interamericano de História Municipal e Institucional" e o outro pela "Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal", e notamos em ambos que a posição do Brasil foi mais de expectativa, de apoio a tais entidades, sem contudo assumir um papel de alta transcendência decorrente de sua situação histórica e doutrinária no campo das idéias municipalistas.

Hoje não é possível ao nosso País manter esta pálida atitude de expectativa e de apoio formal às deliberações desses conclaves interamericanos de municípios. Terá, doravante, de assumir um papel mais saliente, sem sentido exibicionista, porém falando com mais franqueza e mais autoridade, em virtude da sua projeção cada dia maior no terreno cultural, científico e de liderança associativa nos assuntos municipalistas nas Américas.

A presença do Mestre Alcides Greca nesse histórico III Congresso Nacional de Municípios importa na comprovação dessa posição do Brasil na política municipalista americana. A nossa posição é clara e de sentido unitário. Os nossos propósitos estão definidos em nossas diretrizes doutrinárias. A evolução do pensamento municipalista brasileiro é algo surpreendente e digno de realce nas Américas.

Devemos render as nossas homenagens ao consagrado municipalista Osório Nunes, um autêntico líder do municipalismo entre nós, pelos esforços que empreendeu junto aos poderes competentes, especialmente perante o Ministério das Relações Exteriores, para a vinda ao Brasil, neste momento, do eminente Professor Alcides Greca, em cooperação com Rafael Xavier, Emilio Póvoa, Araújo Cavalcanti, Delorenzo Neto, Machado Vila e outros.

Ouçamos, pois, a palavra autorizada do Prof. Alcides Greca, um dos melhores líderes do municipalismo americano, que irá proferir mais uma magistral aula, dissertando sobre o palpitante e atualizado tema: "Autonomia Didática do Direito Municipal." YVES DE OLIVEIRA.

ESCOLHI esta solenidade e este qualificado auditório, em que se encontram as mais eminentes personalidades do movimento municipalista do Brasil — o país que caminha na vanguarda da América Latina na realização dos postulados da ciência com que nos preocupamos — para formular a retificação fundamental de uma doutrina que tenho sustentado na cátedra e nas minhas publicações. Pretendo referir-me à coloca-

ção do direito municipal no campo das ciências jurídicas, à sua hierarquia, à sua autonomia didática e científica.

Não é desdouro retificar e reconhecer o erro, quando isso resulta de novos estudos, de profundas meditações e da observação imparcial dos fatos. Se a evolução é uma condição iniludível do progresso, ainda mais o é no campo da cultura.

Em 1917, quando publiquei a primeira edição de minha obra "Direito e Ciência da Administração Municipal", eu dizia, no prefácio, que o direito municipal é uma parte especializada do Direito Administrativo, e se encontra, como este, em constante evolução, adaptando-se ao progresso que se realiza na estrutura do Estado. Na edição ampliada de 1943, mantive-me na mesma posição doutrinária. Nela eu coincidia com a tese de BIELSA, sustentada em seu trabalho "Princípios do Regime Municipal", circunstância que deu motivo a que o ilustre professor da Universidade de La Plata, hoje Eva Peron, Adolfo Korn Villafañe, denominasse a essa tendência administrativa de "Escola do Litoral".

Confesso que não foi meu propósito, ao defender essa tese, criar uma escola; entretanto, a denominação teve certa repercussão mesmo fora das fronteiras da Argentina. Professores do Brasil e de Cuba atribuíram-lhe méritos, seja para adotá-la ou para contradizê-la. Na Argentina, juntou-se aos administrativistas o prof. Villegas Bal-sabilbaso, em seu recente e grande tratado sobre Direito Administrativo. Ele nega ao Direito Municipal a categoria de Direito autônomo. Entretanto, depois de argumentar a respeito, termina dizendo: "É certo que as atividades comunais, inquestionavelmente complexas e variáveis, apresentam modalidades que derivam da evolução e transformação das cidades, mas que não podem modificar a natureza dos elementos constitutivos das relações jurídicas, pelos simples fato de se limitarem à aplicação do regime jurídico que as regula na esfera municipal. Em síntese, poderia aceitar-se, por motivos de sistematização e como necessidade de valorização dogmática, o direito administrativo municipal. O mesmo Greca — acrescenta — considera o Direito Municipal como uma especialização do Direito Administrativo".

Sem chegar à tese extrema de KORN VILLAFÑE, para quem os municípios "se definem ostensivamente como Poderes do Estado, dotados de autonomia política, isto é, como Repúblicas representativas", considero hoje que os governos locais, por seus antecedentes históricos, por sua organização necessariamente democrática e de aproximação, como também pelos importantes objetivos que colimam na vida do Estado e da sociedade, devem ser considerados organismos políticos e administrativos que se desenvolvem em sua órbita própria, vale dizer, livres da ingerência ou avassalamento dos outros poderes do Estado, salvo no que é essencial ao funcionamento harmônico de todas as instituições criadas pela Constituição. Esse o motivo por que discordamos de Bielsa quando os considera meras autarquias territoriais e, mais ainda, da jurisprudência da Suprema Corte Nacional de Justiça e dos demais tribunais argentinos, ao sustentarem que são poderes delegados do governo estatal.

Também aqui, no Brasil, a teoria dos municípios autarquias tem seus cultores. Archivaldo Severo, em seu livro "O Moderno município brasileiro", passa em revista algumas opiniões, men-

cionando, entre outras, a de Álvaro B. de Magalhães, ao afirmar que "a comuna não é uma entidade estatal, nem política, mas administrativa. Em seu "governo", acrescenta, não pratica atos de governo, e por isso não é governo". Menciona também opinião similar de Levi Carneiro, à qual o autor parece aderir, embora mais adiante diga: "A função do município, no seu mais elevado conceito político-social, há de ser proporcionar o conforto, a segurança e a tranquilidade de seus habitantes. Cuida do desenvolvimento das relações sociais, colaborando na formação de um verdadeiro círculo de relações entre os entes humanos.

Isto equivale, ao menos, em reconhecer as importantes funções políticas do município.

Em contraposição a estas opiniões, consignaremos as de outros eminentes professores brasileiros. Referir-me-ei, em primeiro lugar, à do exímio professor paulista Meireles Teixeira, que declara: "de fato, se os municípios não constituem meras criações do Poder Público, se não ficções legais, são agremiações sociais espontâneas, nascidas em consequência da vida em comum de caráter eminentemente local. Meireles cita, para robustecer sua opinião, uma frase do publicista argentino Armando, para quem "os municípios são corporações territoriais que se assentam sobre uma base social, associações naturais que adquirem forma independente do Estado, sem constituírem organismos artificiais criados por este".

Outro paulista, Barbosa de Campos Filho, diz: "O município — todos o sabem — é a menor das unidades político-administrativas. É menor certamente como extensão territorial, como valor econômico, como índice financeiro; contudo, é de fundamental importância como elemento de vida política em seu sentido mais elevado, quando as instituições se orientam pelos rumos democráticos. Outrossim, se diz, com grande fundo de verdade, que não pode haver vida democrática nacional sem uma intensa vida democrática municipal".

Homenageando ao meu qualificado contraditor, o prof. Korn Villafañe, terminarei estas citações reproduzindo a que ele faz de dois eminentes publicistas argentinos da primeira metade do século passado, que têm a glória de haver estabelecido as bases da organização de meu país. Juan Bautista Alberdi, o célebre autor de "As Bases", transcreve os seguintes parágrafos de Esteban Echeverría, o não menos famoso autor do "Dogma Socialista", que escrevia sob a tirania de Rosas este luminoso pensamento, referindo-se aos municípios: "Esta instituição deveria ser educadora como uma escola, conservadora e protetora como uma autoridade social... Pois bem: qual a instituição que na história e na prática das sociedades modernas, preenche de modo mais completo essas condições? — A instituição municipal. Ela deveria ser o princípio, a base *sine qua non* da organização da sociedade argentina. Para mim está na organização do *distrito municipal* o germe da organização do meu país".

Acrescentaremos, de nossa parte, que quase todos os publicistas argentinos concordam em que Rivadávia, ao suprimir os cabidos, sem dotar as cidades de outra forma de governo local, preparou o caminho para o advento da ditadura de Rosas.

Os diversos ramos das ciências jurídicas se distinguem por seus fins, seus meios de aplicação e suas fontes. A metodologia pode ser comum, o que dependerá, principalmente, das tendências filosóficas do autor que os estuda.

Nem as fontes, nem os fins, nem os processos de aplicação das normas são estritamente os mesmos no Direito Constitucional, no Direito Administrativo e no Direito Municipal. Existem, de certo, fins, meios e fontes comuns; entretanto, o que em um é de singular importância, nos outros é meramente accidental. Tomemos, por exemplo, entre as fontes, o costume e a jurisprudência. O costume é fundamental no Direito Constitucional, bastante apreciado no Direito Municipal e de nenhuma significação no Direito Administrativo. A jurisprudência tem importância fundamental no Direito Constitucional, ao passo que é muito relativa no Direito Administrativo e no Municipal. Uma fonte que todos os autores esquecem, mas que tenho assinalado na cátedra e no livro: as descobertas científicas e a técnica industrial revolucionaram e revolucionam, dia a dia, o campo dos serviços públicos, ao passo que nenhuma influência têm tido nos domínios do Direito Constitucional. Eis por que os ingleses podem reger-se por uma Constituição quase milenária mas devem estar em dia com as normas da administração pública.

Vejam os sumariamente os objetivos. O direito constitucional e o direito administrativo regulam a vida da Nação e de seus Estados; o Direito Municipal vela pela vida da cidade e de seus vizinhos. Aquêles asseguram a soberania, fazem efetivas as leis, estruturam e dão vida à forma de governo, asseguram os direitos e as garantias do cidadão, este nos torna grata a vida, proporciona o bem-estar e a saúde, ampara a família em suas necessidades imediatas e possibilita ao indivíduo desenvolver normalmente suas atividades no conglomerado social onde atua. A ação daqueles direitos é mediata e o cidadão está pouco menos que inerte ante seus efeitos ou seus agravos; no campo municipal tudo ele recebe de primeira mão, contando com meios efetivos de defesa. Sob as normas do direito municipal o homem constrói sua habitação, adquire seus alimentos, acorre ao seu trabalho, educa seus filhos, desfruta de diversões, e mesmo depois da morte tem o lugar onde descensem os seus despojos.

Na instituição municipal, devemos atender, por conseguinte, a dois aspectos: o histórico-institucional, que deve ser estudado à luz de uma ciência própria, o direito público municipal, e o estritamente administrativo, em que se aplicam as regras e princípios que dão forma ao direito e à ciência da administração. Este direito e esta ciência

são comuns a todos os organismos do Estado onde haja administração e onde se organizem serviços públicos, pertençam estes à Nação, às províncias ou aos municípios.

Consideremos, primeiramente, o aspecto histórico-institucional e vejamos como o direito municipal tem categoria científica para ser considerado como um ramo autônomo dentro das ciências jurídicas.

Certos ramos do direito público adquiriram aparente preponderância em virtude, também, da aparente repercussão que se atribui à aplicação de suas normas positivas e ao enunciado de seus princípios básicos no desenvolvimento da vida dos Estados. Isto ocorre com o direito constitucional e com o "pseudo" direito internacional. Assim nos expressamos sobre esta importante ciência jurídica, porque é necessário reconhecer que, em que pesem os séculos transcorridos desde que as nações pretendem reger-se por normas de convivência, não se consubstanciou ainda em verdadeiras normas positivas, com as respectivas sanções e os tribunais que as apliquem. Não obstante a grande propaganda, o direito internacional é um direito em gestação. Os pactos assim como as regras que regem a Sociedade das Nações só se cumprem quando convêm às partes e este não é, por certo, o *desideratum* do Direito.

O direito constitucional, como hoje o entendem, é um direito relativamente moderno, como moderna é a formação das nações-estados que o aplicam. Durante o regime feudal, vigoravam cartas, pactos, foros e costumes, com normas e matizes essencialmente locais ou regionais. Os príncipes, que atribuíam a seu poder uma origem divina, não se regiam por constituições. Respeitavam, às vezes, a tradição ou as cartas que eles mesmos outorgavam a seus súditos e que, não poucas, estes lhes arrancaram com as armas na mão. Famosas são as lutas dos bascos e dos comuneiros de Castela, caídos estes heróicamente nos campos de Vilalar.

O direito municipal aparece desde logo no clã e se afirma na cidade-estado, que precedeu a formação dos reinos e das nações. De começo, todas as instituições políticas jurídicas e administrativas são essencialmente locais.

A única instituição de direito público que existe desde os albores da civilização e que subsiste e subsistirá sempre, é a do governo comunal.

O direito municipal é para o direito público o que a família e a propriedade são para as instituições de direito privado. O direito municipal é a pedra angular de todo o direito público. Os direitos políticos e as liberdades cívicas nasceram nas comunas.

O direito constitucional é, na realidade, um direito intermunicipal, circunscrito ao território de um Estado, assim como o direito internacional será no futuro um direito entre nações; ou melhor, um direito superconstitucional aplicado a todas as nações.

O direito internacional é ainda um direito débil, em plena infância. O direito constitucional, ao contrário, já é vigoroso e chegou a plena madureza. O Direito Municipal, mais maduro ainda, às vezes cede o passo a seu robusto filho, legando-lhe noções ou princípios que lhe são necessários para que se afirme e progrida.

No direito municipal existe, como o declaramos anteriormente, uma parte que se refere a normas administrativas, com especialidade a serviços públicos e organização financeira, que são comuns à organização do Estado em todos os seus aspectos. Entretanto, há outra parte mais imutável, que tem suas raízes no passado e que é anterior ao próprio Estado, em suas formas atuais de estruturação. Eis por que a instituição municipal não deve ser considerada como uma criação do direito constitucional. Afirmamos, com todo fundamento, que o direito constitucional é uma consequência, uma derivação do direito comunal.

Assim como existem os direitos naturais do homem, pode-se dizer que existe um direito natural municipal, aplicável a todos os núcleos urbanos do mundo. Este direito natural municipal compreenderia os seguintes postulados:

- a) livre autodeterminação do munícipe para eleger seus governantes;
- b) legislação local própria, referente também a problemas locais (costumes, trânsito, edificação etc.);
- c) organização dos serviços públicos locais (comunicações, iluminação, saúde, esgotos, águas potáveis, polícia etc.);
- d) recursos próprios, vedados ao Estado nacional ou provincial.

Passemos agora a elucidar o mais importante aspecto deste estudo: a definição do direito municipal.

A instituição política primogênita do mundo, o governo da comuna, que aparece ao se constituírem as primeiras aglomerações sociais, não tem sido de definições concretas, universalmente aceitas. Há grande disparidade de critérios, tanto na legislação como na doutrina, para se estabelecer o que se deve entender por administração ou governo local. Não aconteceu o mesmo com a instituição política do Estado, que aparece posteriormente, e cujas definições chegaram a concretizar-se em fórmulas quase axiomáticas, já clássicas por sua constante repetição.

Confessamos que, embora tenhamos dedicado boa parte de nossa vida e vários volumes ao estudo do direito e da ciência da administração municipal, passamos por alto sobre este transcendente aspecto de ambas as matérias. Englobamos, em um extenso capítulo, a definição de cidade, fazendo referência especial às cidades da América; porém admitimos que seu corolário lógico deveria ser a definição da instituição local chamada a reger seu desenvolvimento político, social, econômico e administrativo. Este vazio veio a ser preenchido pelo nosso mestre e ilustre colega

da Universidade de Havana, o professor Carmona Romay, mediante proposição fundamental apresentada ao Congresso Interamericano de Municípios que acaba de se realizar em Montevidéu.

Não obstante Carmona Romay tenha versado com mais profundidade os aspectos jurídicos e políticos da instituição comunal, podemos classificá-lo como o verdadeiro sociólogo do municipalismo. Suas definições sobre direito municipal e governo local nos permitem esta apreciação. Cabe destacar, além disso, que para chegar a esta admirável síntese se requer um conhecimento cabal das mais diferentes escolas do direito e haver compulsado as obras dos grandes tratadistas que a sustentam. A referência a Kreusse, Arhens, Del Vechio, Giner, Kelsen, Nitti, Salandra, Posada, Wagner, Duguít, Jêze, Fleiner, Storni, Hauriou, Renard e outros comentaristas é suficiente para demonstrar a dedicação assídua do professor Carmona ao estudo das ciências políticas e econômicas.

O Professor Carmona, embora qualifique de notabilíssima proposição a definição do ilustre publicista uruguaio Alberto Demicheli, no Congresso Pan-Americano de Municípios de Havana, contudo não a aceita, por considerá-la sob a influência da tendência da filosofia positivista do direito e, acreditamos também, por ser insuficiente. Segundo Demicheli, "o município é uma vasta rede de serviços locais, de caráter especializado e técnico, que exigem para sua eficaz prestação um regime descentralizado de governo autônomo". Para Carmona Romay, "o município é a sociedade local transfamiliar, politicamente organizada, compreendida dentro de uma extensão superficial naturalmente determinada pelas necessárias relações de vizinhança, com o mínimo de condições precisas para atender às despesas do próprio governo".

Sendo toda definição uma descrição sintética do definido, em que se deve apresentar o essencial ou o realmente importante para chegar ao seu conhecimento, consideramos que na definição proposta pelo Prof. Carmona nada falta e nada é demais. Quando define o município, envolve seus elementos constitutivos: a aglomeração social, a extensão territorial, a organização política, as relações de vizinhança e o mínimo de condições econômicas necessárias para a garantia de governo próprio. Só poderíamos objetar que faltaria mencionar as condições de subordinação do município moderno a um todo maior, que é o Estado. Da mesma forma que a cidade, é uma célula no vasto organismo da nação. Entretanto, esta aparente omissão fica justificada na definição que nos propõe para "governo municipal", ao dizer que este "é o conjunto de órgãos ou poderes da sociedade infra-estatal, instituídos para promoverem a satisfação das necessidades peculiares da coletividade e a prestação dos serviços públicos locais, de acordo com a constituição e dentro da extensão territorial atingida pela jurisdição do município".

Concordamos amplamente com o professor cubano quando declara que, cientificamente, é in-

sustentável o sistema da escola legalista, que deixa ao arbítrio do legislador a criação, modificação e supressão de municípios. Diferimos apenas no processo para combatê-lo. Ele opta pela conveniência de consignar nas Cartas Constitucionais definições concretas do que se deve entender por "município" e "governo municipal", assim como por uma enumeração de suas atribuições; nós optariamos pela adoção do sistema da "carta livre", que não deixa de ter seus riscos, mas que, pelo nosso critério, satisfaz totalmente aos postulados da autonomia e entrega aos munícipes a mais ampla liberdade para a elaboração de sua forma de governo local. O sistema da carta livre foi defendido no Congresso de Petrópolis pelos delegados paulistas e pelo eminente professor e publicista do Rio Grande do Sul, Machado Vila, que se lhes juntou expressando que no Estado gaúcho a autonomia municipal tivera sua mais cabal realização nesse sistema.

Não somos partidários da inclusão de definições, tanto nas leis como nas Cartas Constitucionais dos Estados. Será preciso buscar sempre os conceitos básicos das grandes instituições políticas na doutrina de mestres consagrados. Salvo raras exceções, nenhuma carta constitucional moderna define o que se deve entender por República, por Nação, liberdade, democracia, poder de polícia ou justiça. O mesmo critério se deve adotar com relação à instituição municipal. Se bem acreditemos que os elementos constitutivos da instituição política mais velha do mundo estejam fora de toda discussão, contudo devem adotar-se certos termos e cercá-la de determinadas garantias para que não seja desnaturada.

Ante essa dissidência, concordamos com Carmona Romay em que as atribuições do governo local devem ser matéria de enumeração, sem que isso deixe supor, como muito bem o declara, se excluam seus poderes originários, que têm existência na própria índole da instituição.

Aceitar a tese de que somente são assuntos da competência do governo da comuna os que não competem ao governo do Estado ou aos conselhos, assembléias e governadores provinciais ou departamentais, será catalogar o município em uma espécie de "receptáculo institucional de resíduos", inadmissível por sua origem histórica e por sua indiscutida gravitação na vida cívica dos povos.

Esta posição doutrinária de Carmona Romay é a que cabe, e como acertadamente dizem os consideranda de sua proposição, é também "à necessária consequência da autonomia e não de uma descentralização administrativa ou de uma chamada autarquia municipal".

A ação do Estado nacional ou provincial em matéria de obras públicas, comunicações, saúde, educação, cultura, polícia, fomento industrial, assistência à população, não deve excluir a atividade paralela e às vezes mais eficaz, das autoridades locais. Na Argentina, admite-se, de acordo com preceitos de sua Constituição, a coexistência

de atividades e objetivos da nação e das províncias em matéria de progresso e educação, o que alguns autores denominam "poderes concorrentes". A mesma tese deve ser aplicada ao se relacionarem as atividades do Estado com o município.

Relativamente ao máximo de atribuições outorgadas ao governo local, podemos citar o exemplo do regime de "magistrat" da Alemanha Imperial. As autoridades municipais tinham faculdades de iniciativa em tudo aquilo que não afetava a Constituição do Império. Por isso mesmo, as cidades alemãs daquele tempo se distinguiam como as mais higiênicas e mais bem administradas do mundo.

Reconhecemos que as exigências da vida moderna, particularmente para a realização eficiente de obras públicas, nos conduzem à necessária formação de organismos de cooperação e coordenação intermunicipal, ou a direta intervenção do Estado. A planificação em geral, construção de rodovias, a realização de serviços de comunicação, de energia elétrica e de água potável, entre outros, exigem, nos grandes aglomerados de núcleos urbanos justapostos, uma organização intermunicipal com a consequente intervenção reguladora do Estado. Esses organismos têm sido objeto de nosso estudo especial.

Outro aspecto interessante da definição do prof. Carmona, que devemos destacar, é aquele em que declara que o município "compreende uma extensão superficial naturalmente determinada por necessárias razões de vizinhança". Se os legisladores do Uruguai e da Província de Buenos Aires tivessem levado em conta esse elemento essencial do município, não haveria a anomalia que atualmente apresentam quanto à sua jurisdição territorial. As referidas municipalidades se constituíram sobre extensões de território que compreendem todo um departamento com suas diversas populações, distanciadas umas das outras. Na Província de Buenos Aires, por exemplo, acontece que cidades de mais de 50.000 habitantes são administradas no local por uma simples delegação, e com escritórios, e agem em representação das autoridades comunais que residem em outra população de menor importância.

O sistema, conforme esclarecemos ao comentá-lo em nossa obra não corresponde à verdadeira finalidade do governo comunal, que consiste em dotar todo centro povoado de uma administração exclusiva e autônoma.

Os inconvenientes do sistema buenairense são múltiplos e graves. Os centros urbanos de escassos habitantes são escravizados pelos que têm uma população mais numerosa, desde que, dispondo de maior número de eleitores, adquirem influência decisiva na eleição das autoridades municipais. As pequenas populações que têm seus problemas e seus anseios, devem contar, para resolvê-los, com a conformidade de outros núcleos estranhos, quando não antagônicos. A Câmara Municipal deixa de ser uma corporação de bons

vizinhos para converter-se em um pequeno parlamento, com todos os seus defeitos e inconvenientes. A sede, um tanto afastada das autoridades municipais, obriga os vereadores e munícipes domiciliados nas vilas tributárias a realizarem verdadeiras viagens cada vez que têm de se ocupar de assuntos da localidade ou de negócios relacionados com a administração municipal.

O sistema uruguaio-buenairense corresponde, de certo modo, à estrutura dos burgos-condados ingleses, que se explicam na Inglaterra pela sua devoção à *commonlaw*. Cabe assinalar que mesmo nesse país o município com jurisdição territorial de condado é uma exceção.

Estudemos agora o aspecto didático da matéria. Observaremos previamente que se algumas vezes dizemos municipalismo e outras direito municipal, é porque entendemos que, embora não sejam termos antagônicos, não têm precisamente o mesmo conteúdo. O municipalismo envolve, de certo, o direito municipal, mas tem uma acepção mais ampla, no sentido de que além do aspecto jurídico-institucional do governo local, se engloba nele a ciência da administração, na qual têm papel preponderante o urbanismo e os serviços públicos. Também no direito administrativo, Bielsa na Argentina e Brandão Cavalcanti no Brasil, ao tratarem separadamente o essencialmente jurídico e o que concerne à arte ou ciência de administrar.

Nos países mais adiantados do mundo não só se separa atualmente o ensino das ciências que concernem ao município, como também se criaram numerosos institutos, onde se cursam disciplinas destinadas a prover de técnicos e administradores os governos locais.

Desde 1911 existe em Dusseldorf (Alemanha) uma Universidade dedicada exclusivamente ao ensino de todos os ramos da administração municipal. Em Frankfurt do Mein inaugurou-se em 1914 uma Faculdade para estudo do desenvolvimento geral das cidades, o que se denomina *Goethianasuckembergiana*, em homenagem ao poeta Goethe, que em 1832 havia propiciado a criação de universidades destinadas ao preparo de funcionários que devem administrar as cidades.

Na Universidade de Berlim criou-se uma faculdade de ensino urbanístico. Na França, criou-se em 1909 a Escola de Altos Estudos de Paris, incorporada imediatamente à Universidade e que outorga títulos de urbanista. Esta instituição se transformou depois no Instituto de Urbanismo, que se divide em duas seções: a Escola Nacional de Administração Municipal e o Instituto de Urbanismo propriamente dito.

Desde 1921 existe na Bélgica o Instituto de Altos Estudos, a cargo de eminentes urbanistas. O ensino de urbanismo na Grã-Bretanha foi implantado nas Universidades de Sheffield, Leeds, Bristol, Dublin, Londres e Liverpool.

A American Society of Planning Oficial, com sede em Chicago, dirigida pelo eminente urbanista Walter H. Blucher, publicou, em 1942, inte-

ressante *memorandum* em que passou em revista os programas de 23 universidades dos Estados Unidos, nas quais se preparam profissionais para as carreiras de urbanista e de administrador municipal. As principais universidades dos Estados Unidos organizaram amplamente os estudos urbanísticos, dividindo-os em vários cursos. Entre elas nos limitamos a mencionar as de Columbia, Cornell, Washington, Americana, da Califórnia em Berkeley, da Califórnia do Sul, Chicago, Michigan e Nova Iorque.

O municipalismo em nossa América Latina não tem estes auspícios, salvo o vigoroso movimento no Brasil e o não menos apreciável do grupo de estudiosos de Havana, de onde partem as iniciativas dos Congressos interamericanos de municípios.

O Brasil tem um grande líder em Rafael Xavier, que não se dá tréguas em suas campanhas. Tem uma fé apostólica porque, como bem disse, "o municipalismo representa o caminho certo para a instauração neste país de uma autêntica democracia. A autonomia municipal, dentro da elevada educação cívica, possibilita a formação do elemento humano com que se constituem e se consolidam os regimes de liberdade."

Outro campeão desta titânica empresa, Osório Nunes, proferiu estas proféticas palavras, que faço minhas e oxalá algum dia se cumpram também na Argentina: "Quando o município brasileiro, com métodos modernos, torne a assumir a posição que lhe compete na estrutura nacional, representando uma garantia de progresso e nunca um fantasma de atraso para as populações, o Brasil terá alcançado a etapa decisiva de sua existência como povo".

Como bem vemos, Nunes e Xavier, no presente, dão as mãos a Alberdi e Echeverría no passado argentino, para apreciarem as virtudes de um autêntico municipalismo como o melhor caminho no sentido da revitalização da vida democrática de nossos povos.

Um Estado que arrasa as liberdades locais, que prescinde do municipal, poderia comparar-se ao acampamento de um Exército, onde tudo tem a mesma formação, onde tudo é dirigido, de onde desapareceu toda a iniciativa para obedecer a uma só vontade, a uma só voz de comando.

Os países do mundo, de intensa vida municipal, apresentam as mais belas cidades, onde tudo está organizado, onde primam o conforto, a ordem e a limpeza. Tais as cidades dos Estados Unidos e do Canadá. Ao contrário, nos países onde se pretende da capital dos Estados, dirigir a ação municipal, acontece o que disse um turista inglês ao se referir a uma cidade do interior da Argentina, que visitara: "Naquela cidade as rodas dos carros eram quadradas". Tais eram os saltos que o veículo dava devido ao calçamento desigual, até chegar ao hotel.

Desde 1921 a Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional do Lito-

ral, era a única da Argentina que havia incluído em seu plano de estudos o ensino do direito municipal como um ramo autônomo, do direito público. Nas outras, o direito municipal se estudava somente em seu aspecto constitucional, mediante dois ou três temas que se acrescentavam aos programas de direito público estadual.

Com a criação desta cátedra, a Universidade do Litoral colocou-se à altura dos verdadeiros interesses do país, adiantando-se ao que já se reclama como uma necessidade em outros institutos de ensino superior.

A incompreensão ou a deficiente formação de alguns interventores, assim como de pretensos reformadores dos planos de estudo universitário, era o entrave ao ensino desta matéria, exatamente em momentos em que se propiciava seu estudo especializado até nos parlamentos, como aconteceu no Brasil e como ocorreu, igualmente, nos recentes Congressos interamericanos de municípios.

O verdadeiro líder continental da luta em prol da criação de cátedra onde se ensine a ciência municipal, nas Universidades da América Latina, foi e continua sendo o meu querido amigo Yves de Oliveira. Assim o demonstrou já em 1946, em sua conferência da Bahia, com a qual inicia sua alentada e valente obra "Doutrinação Municipalista". Voltou a fazê-lo no manifesto que apresentamos nessa cidade, em 16 de novembro de 1948. Ofereceu proposições, unânimesmente aprovadas, no Congresso Interamericano do Município de Buenos Aires, em Mar del Plata, e no mais recente, em 1953, realizado em Montevidéu. A esta ação sem desfalecimentos se segue a apresentação de um projeto de Aliomar Baleeiro, na Câmara dos Deputados do Brasil, que hoje culmina com a criação da cátedra na Universidade de São Paulo.

O pouco direito municipal que hoje se ensina nas Faculdades de Direito da Argentina, está diluído nos temas de um chamado direito público provincial, que, na realidade, é direito federal. Fazem-se algumas referências ao mesmo no estudo do direito constitucional e do direito administrativo. Trata-se de um mau e ineficiente ensino, que só consegue ministrar noções sumárias.

Já dissemos que o direito municipal é anterior ao direito constitucional, que é o pai do direito constitucional e, por conseguinte, de certa maneira, o é também do direito administrativo. Pior ainda é sua colocação no direito federal. O direito municipal existe, ou deve existir, tanto no regime federal como no unitário. Poderia afirmar-se que dentro deste último devera ser mais rigoroso, desde que é a única defesa da cidadania perante a absorção pelo governo central.

No *memorandum* que levei às autoridades da Universidade Nacional do Litoral, em 1944, pugnando pela manutenção de suas assinaturas no plano de estudos de sua Faculdade de Direito, eu dizia, entre outras considerações, que essa casa de estudos não devia preparar somente hábeis advogados que aprendessem a defender com êxito o interesse dos seus clientes; devia dar-nos verdadeiros homens de Estado, para que, no futuro, não tivéssemos que lamentar o fracasso dos universitários no governo; devia, sobretudo, criar um grupo de homens que atuassem conscientes de seus deveres dentro da grande aglomeração social. A supressão do ensino do direito municipal acentuaria ainda mais aquela tendência profissionalista que criticava.

Muito se fala — acrescentava — em nossos dias, das deficiências que se observam diariamente nos homens chamados a dirigir os destinos dos povos. Estas deficiências não são apenas de ordem moral; são também, e em maior grau, de ordem técnica. Falta capacidade, faltam conhecimentos para que a ação do governo se torne eficiente.

Muitos cidadãos cheios de honradas intenções fracassam na gestão da coisa pública por falta de conhecimentos especializados e por terem de recorrer aos que lhes proporcionam outros, nem sempre animados das mesmas boas intenções.

Onde mais se sente essa falta de capacidade e eficiência, é na administração de nossos municípios. Os males que o regime municipal apresenta não se curarão somente com leis e medidas drásticas do governo. É necessário que o fator humano seja moral e tecnicamente competente.