

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Curso Sumário de Direito Municipal

Dedicado aos Estudantes de Direito e Ciências Econômicas da Bahia

YVES DE OLIVEIRA

A “Revista do Serviço Público”, órgão integrado no espírito que atualmente preside a campanha de defesa dos municípios brasileiros, tem o prazer de divulgar o trabalho do Dr. Yves de Oliveira, líder municipalista baiano, cujos esforços em prol do aperfeiçoamento da administração local em nossa terra são autêntico paradigma do comportamento de um idealista. Suas atitudes se revestem, porém, de uma objetividade e de um espírito prático notável, traduzidos, de fato, em providências concretas e realizações de elevado alcan-

ce para a conquista de seu ideal. Com o presente “Curso Sumário de Direito Municipal”, por exemplo, originalmente publicado pelo “Diário do Interior”, do Estado da Bahia, o Dr. Yves de Oliveira, da Associação Brasileira de Municípios, presta um dos seus mais relevantes serviços à causa dos governos e das populações municipais do país. Publicando-o, na íntegra, a “Revista do Serviço Público”, além de homenagear o autor, colabora com todos os estudiosos do Direito Municipal e dos problemas administrativos do município.

* * *

VISANDO prestar uma homenagem à mocidade de nossa terra, principalmente aos estudantes de Direito e de Ciências Econômicas da Bahia, ministramos um curso sumário de 15 pontos, de Direito Municipal, pelas colunas do “Diário do Interior”. Diariamente, abordamos um ponto do programa. Naturalmente que o fizemos com a maior síntese possível e sem desenvolvimentos que muitas matérias estariam a exigir. Vale, porém, a boa intenção que é a de despertar na mocidade o interesse pelo estudo de temas tão oportunos para a vida moderna e mostrar-lhe a atualidade da ciência municipal tão desprezada entre nós. Perdoarão os moços as falhas que tal curso apresentar, estando ao dispor dos mesmos para atender a qualquer crítica ou para aceitar qualquer conselho que nos quiserem dispensar para que o objetivo do curso seja alcançado do modo mais conveniente. Se algum estudioso desejar maiores informes, daremos particularmente ao interessado toda a nossa atenção.

O programa traçado, dentro de uma maior síntese possível, foi o seguinte:

PROGRAMA

I — 1. Evolução do Direito e autonomia do Direito Municipal — As três correntes sobre a classificação do Direito Municipal.

II — 1. Economia de aldeia.
2. Economia cidadina.
3. Fratria — Cúria e Tribo.
4. Características da cidade moderna.
5. O Município como instituição primária dos povos.

III — 1. Conceito de ciência municipal.
2. Relações da ciência municipal com outras ciências.
3. Definições de Direito Municipal.
4. As fontes de Direito Municipal.
5. Postulados do Municipalismo Americano.

IV — 1. Urbanismo.
2. Conceito.
3. Conteúdo jurídico e social.
4. Plano regulador e bonificação.

V — 1. Autonomia municipal.
2. Interpretação do art. 28 da Constituição Brasileira.
3. Os Órgãos de assistência técnica aos municípios.

VI — 1. Regime financeiro dos municípios.
2. Imposto e taxas.
3. A Constituição Brasileira e a competência municipal sobre a matéria.

VII — 1. Contribuição de Melhoria.
2. Conceito.
3. Histórico.
4. A Lei Nacional.
5. Aplicação aos municípios.

VIII — 1. Concessão de serviços públicos municipais.
2. Definição e classificação.
3. Sociedades de economia mista.

- IX — 1. Municipalização de serviço público.
- 2. Característica.
- 3. Direta ou simples; complexa ou industrial.
- 4. Oportunidade.
- 5. Vantagens e desvantagens.
- 6. Regulamentação.
- X — 1. O Governo Municipal.
- 2. O poder executivo (prefeito).
- 3. O poder legislativo (Câmara Municipal).
- 4. Regime de Cartas Municipais.
- XI — 1. Polícia municipal.
- 2. Polícia sanitária.
- 3. Higiene das cidades.
- XII — 1. Polícia de costumes.
- 2. Embriaguez, causas, efeitos e métodos de combate.
- 3. Jogos de azar, destrezas e jogos mistos.
- 4. Espetáculos públicos.
- XIII — 1. Assistência social no Município; fundamento social e jurídico.
- 2. Assistência municipal.
- 3. Polícia de mendicância e de vagabundos.
- XIV — 1. A campanha municipalista brasileira: As entidades municipalistas de aspectos associados cultural e técnico.
- XV — 1. O movimento municipalista continental e o Direito Municipal. Alcides Greca e Adriana Carmona Romay.

PONTO I

1. EVOLUÇÃO DO DIREITO E AUTONOMIA DO DIREITO MUNICIPAL — 2. AS TRÊS CORRENTES SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DO DIREITO MUNICIPAL.

1. *Evolução do Direito e Autonomia do Direito Municipal* — A organização social não é rigidamente estática, ela é, sobretudo, dinâmica. Tudo evolui, modifica-se, de conformidade com as transformações ditadas pela conveniência do homem em sociedade, em busca da coexistência social, numa luta titânica pelo perfeccionismo. Sendo o Direito um fenômeno nitidamente social, não seria lógico, nem tampouco concebível, que ele fugisse a esta realidade palpitante.

Os fatores mais profundos na transformação do Direito, nos nossos dias, foram, sem dúvida, o desenvolvimento industrial e técnico. A grande revolução ditada pelo aperfeiçoamento da máquina, impulsionando o homem para melhores destinos, pretendendo elevá-lo a um nível de civilização nunca imaginado.

Assim no campo do Direito, foram revelados novos ramos das ciências jurídicas e sociais, destinados todos a reajustar o ser humano a essa situação criada pelas relações sociais emanadas pelo progresso das ciências. Surgiu o Direito do Trabalho, Municipal, Aéreo, Rural, etc. A especialização é tão intensa que o mestre inconfundível do municipalismo, o prof. ALCIDES GRECA, assinala, citan-

do FRANCISCO CARRERA JUSTIZ, o grau intenso de especialização dos estudos políticos e sociais, nas Universidades européias. Na Alemanha, tendo cátedras de "Política Social", "Política Agrária", "Política Colonial", "Economia Nacional Prática e Silvicultura", "Política do Império Alemão". Na França, com a reforma de 30 de abril de 1895, criaram-se novas especializações científicas: "Legislação Financeira", "Direito Marítimo", "Legislação e Economia Rural", "Legislação e Economia Colonial", "História do Direito Público desde a Idade Média até a Revolução", "Legislação e Economia Industrial", "Filosofia Social", "História das Doutrinas Políticas", "História do Trabalho", "Sistemas Coloniais", "Consulado", "Diplomacia", etc. Na Inglaterra, além do ensino destas matérias, foram criadas cátedras de "Seguros", "Transportes", "Bibliotecas", "Periodismo", etc. Verificar a obra de Alcides Greca: "Derecho & Ciencia de la Administración Municipal", 2.^a edição, 1943, página 28.

A autonomia do Direito Municipal é reconhecida por inúmeras Universidades Americanas, destacadamente de Cuba, da Argentina, do Equador e outras. O seu reconhecimento foi proclamado pelas Conferências Interamericanas de Advogados e pelos Congressos Interamericanos de Municípios, inclusive o último de Montevideu e pelos Congressos Nacionais de Municípios. Em todas as Universidades da Argentina, com exceção da de Buenos Aires, ensina-se o Direito Municipal com o Provincial e a exceção da de Buenos Aires é devido ao critério adotado, em que se ministra Direito Federal e Provincial, por ser a sede do Governo Nacional daquele país. Além da cátedra específica de "Direito Municipal Comparado" da Universidade do Litoral.

2. *As três correntes sobre a classificação do Direito Municipal* — Não é de se estranhar, no âmbito do Direito Público, o reconhecimento científico da autonomia do Direito Municipal. Podemos caracterizar em três as correntes dos escritores no fixar o Direito Municipal dentro dos diversos ramos das ciências jurídicas e sociais: a) como parte especializada do Direito Administrativo; b) como integrante do Direito Constitucional; c) como um dos ramos do Direito Público Político. Entre os adeptos da primeira corrente, isto é, da chamada "Escola do Litoral", afirma o Direito Municipal como uma especialização do Direito Administrativo. Encontram-se com os seus defensores os eminentes professores ALCIDES GRECA e RAFAEL BIELSA. Chama-se "Escola do Litoral" devido aos seus prosélitos serem professores da Universidade Nacional do Litoral da Argentina, e terem constituído uma forte corrente, não somente pela autoridade dos aludidos mestres, como também, pela sua exposição doutrinada. ALCIDES GRECA assim se expressa: "O Direito Municipal, posto ao serviço da ciência do urbanismo, debaixo de cujas diretrizes de bom encaminhamento, se separa, também, dos pontos comuns dos outros, ramos das ciências jurídicas, donde o costume e a

tradição têm um papel preponderante. RAFAEL BIELSA afirma no trabalho "Princípios de Regime Municipal": o que tem dado corpo ao chamado Direito Municipal tem sido, mais que o jurídico (o elemento político do município; o sentido cívico, o conceito de governo próprio não só de própria administração). Neste sentido o Direito Municipal tem razão de ser como matéria de ensino separado de outros ramos do Direito Público e dos quais não é senão uma parte material (por exemplo, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do Direito Fiscal), ainda quando discutimos a sua "Autonomia orgânica".

Ainda mais adiante: "A necessidade de estudar os problemas municipais em tôdas as suas fases tem motivado a criação de disciplinas universitárias especiais, algumas com presumida autonomia orgânica, como a nova ciência do Direito Municipal".

A segunda corrente é a que admite o Direito Municipal como um capítulo do Direito Constitucional; entretanto, não podemos adotar como tal, embora o Direito Constitucional e o Direito Público Provincial sejam como o Direito Municipal, Direito Público com ação pública, o urbanismo, não se encontra enquadrado dentro da sistematização do Direito Constitucional.

A terceira corrente, cujo chefe é o professor ADOLFO KORN VILLAFANE, no seu livro "La República Representativa Municipal" declara: "Alguns tratadistas classificam o Direito Municipal como um capítulo do Direito Administrativo. Esta classificação, a nosso juízo é errônea, desde que o Direito Administrativo é o Direito Público com ação privada". Mais claramente: "O caráter público e privado da ação correspondente é em consequência um critério seguro para trazer em cada caso concreto a linha divisória entre o Direito Municipal e o Direito Administrativo".

O consagrado jurista francês, LEON DUGUIT, nos "Fundamentos do Direito", ampara o pensamento do professor ADOLFO KORN VILLAFANE, quando diz: "Desde que o aumento considerável das matérias jurídicas tornou necessário nas Faculdades de Direito francesas um desdobramento, fêz-se êsse desdobramento tendo em conta o princípio da distinção de Direito Público e de Direito Privado".

PONTO II

1. ECONOMIA DE ALDEIA — 2. ECONOMIA CIDADINA — 3. FRATRIA — CÚRIA E TRIBO — 4. A URBE ANTIGA E A CIDADE MODERNA — 5. CARACTERÍSTICAS DA CIDADE MODERNA — 6. O MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO PRIMÁRIA DOS POVOS.

1. *Economia de Aldeia* — A característica dos tempos primitivos podemos classificar em dois estágios: a) o coletor; b) o nômade. No coletor os nossos ancestrais colhiam os frutos, as dádivas da

natureza, caçavam-nas, por meios mais rudimentares. No nômade, progrediu um pouco, já faziam a criação de animais e a plantação. Em ambos os estágios, quer no coletor, quer no nômade, o homem ainda não se havia fixado ao solo.

2. *Economia cidadina* — Nesse estágio da humanidade o homem já se havia fixado ao solo, como consequência do comércio, da atividade econômica local, permitindo a produção de consumo, substancial à vida da população.

3. *Fratria — Cúria e tribo* — Certo número de famílias formava uma fratria ou cúria, de conformidade com a língua que adotava, se grega ou latina, respectivamente. Cada qual tinha o seu modo de vida, seu sentido de associação, seu chefe, o fratriarca ou curion, suas assembléias deliberativas, como ensina Fustel de Coulanges. Um agrupamento de fratrias ou cúrias formava uma tribo. As tribos tinham seus chefes, suas assembléias, seu direito e sua justiça, independentes e soberanos. Uma reunião de tribos podia formar uma cidade, desde que houvesse a fixação ao solo definitiva em função do fator econômico.

4. *A urbe antiga e a cidade moderna* — Como ensina Alcides Greca, a cidade antiga, centro religioso, militar e político de um povo ou de uma tribo, demilitava o conceito de pátria somente a extensão do seu recinto. A cidade moderna encontra-se entrelaçada por vínculos jurídicos e espirituais com muitas outras cidades de um determinado território; têm idéias comuns, leis e deveres comuns e instituições comuns. A cidade antiga constituía um Estado; a cidade moderna é apenas uma pequena partícula de um Estado.

5. *Características da cidade moderna* — São centros de comércio, essencialmente política, sede de governo, que vive sob o influxo da burocracia. A cidade moderna não é apenas um simples mercado, são centros de cultura, de recreação, de conforto, em uma palavra, possuem os fatores de uma civilização moderna.

6. *O Município como Instituição Primária dos povos* — Tendo surgido antes do Estado, é corrente na doutrina dizer-se que o Município é uma instituição primária dos povos. Para GAMA BARROS: "A história do povo é a história das instituições municipais". Como acentua Alcides Greca: "A personalidade jurídica do município é uma consequência do processo histórico da conquista romana". Foi criada, em princípio, como "modus vivendi" entre a cidade conquistadora e as cidades submetidas. Debaixo da República, a personalidade jurídica do Estado ainda não aparece nas instituições romanas. Em seguida, historicamente, o Município passou a ser uma entidade derivada do Estado. No presente, estuda-se uma fórmula definitiva, capaz de determinar a autonomia do Município no Estado moderno.

PONTO III

1. CONCEITO DE CIÊNCIA MUNICIPAL — 2. AS RELAÇÕES DA CIÊNCIA DO GOVÊRNO MUNICIPAL COM OUTRAS CIÊNCIAS — 3. DEFINIÇÕES DE DIREITO MUNICIPAL — 4. FONTES DO DIREITO MUNICIPAL — 5. POSTULADOS DO MUNICIPALISMO AMERICANO.

1. *Conceito de Ciência Municipal* — Define o professor ADRIANO CARMONA ROMAY: os estudos próprios da ciência do govêrno municipal. É a ciência municipal a parte filosófica, tratando dos princípios gerais objeto da competência municipal. Fixa o caráter político, que diz da conveniência e oportunidade das atividades municipais.

2. *As relações da ciência do Govêrno Municipal com outras ciências* — Podem ser classificadas: ciências auxiliares e ciências relacionadas. Entre as ciências auxiliares se apresentam: 1. A sociologia. 2. As ciências políticas: a) História das instituições políticas; b) Teoria geral do Estado; c) Ciência do govêrno; d) Ciência da administração. 3. Ciências jurídicas: a) Direito constitucional; b) Direito Administrativo; c) Direito Municipal; d) Direito Fiscal; e) Direito Civil; f) Direito Penal; g) Direito Processual; h) Direito Comercial. 4. Administração Pública e Administração Municipal. 5. Economia Política. 6. Urbanismo. 7. Estatística. 8. Higiene Pública. Quanto às ciências relacionadas: 1. História das Doutrinas Políticas. 2. História Geral. 3. Direito Internacional: público e privado. 4. Geografia, etc. Adotamos a classificação do mestre consagrado de Cuba, o prof. Adriano Carmona Romay.

3. *Definições de Direito Municipal* — Para ALCIDES GRECA, o Direito Municipal é uma parte especializada do Direito Administrativo, sendo “direito vivo”, “que atualiza o futuro e cujo rigoroso impulso levará a sociedade a realizações hoje impossível de se prever”. Por sua vez, define ADRIANO CARMONA ROMAY o Direito municipal como: “o conjunto de princípios legais e normas de jurisprudência referentes à integração, organização e funcionamento dos govêrnos locais”. LUIS R. LONGHI define o Direito Municipal: “como um dos ramos do Direito Político que estuda a organização institucional dos municípios, fixa os elementos constitutivos do órgão primário do Estado e regula suas relações com os demais poderes do mesmo Estado provincial ou nacional”.

4. *Fontes do Direito Municipal* — Podemos indicar como fontes do Direito Municipal: a Constituição Brasileira, as Constituições estaduais, as Leis Orgânicas dos Municípios, os Códigos de Posturas Municipais, as leis municipais, a jurisprudência, a doutrina, os costumes, o Direito Comparado, as Cartas de princípios, direitos e reivindicações dos Congressos Nacionais de Municípios, as Revoluções dos Congressos de Municípios Internacionais e as conclusões dos Seminários Municipais e dos Congressos Regionais.

Assim, numa síntese possível, enumeramos matéria para um grande desenvolvimento, que lastimamos não ser possível ter no momento uma maior análise. Esperamos que cada interessado faça um estudo mais aprofundado de caráter pessoal, suprimindo a deficiência da simplificação das matérias expostas neste resumo.

5. *Postulados do Municipalismo Americano* — Aos 11 dias de novembro de 1948, ALCIDES GRECA e IVES DE OLIVEIRA lançaram, nesta cidade, um manifesto sob o título: “Postulados de Municipalismo Americano”, no qual pleiteamos:

Considerando que o vigoroso movimento municipalista do Brasil ao manifestar-se triunfante na Constituição democrática de 1946, constitui um acontecimento auspicioso para a Comunidade das Nações Americanas, expressam seus votos porque o municipalismo continental se encaminhe para uma plena realização, mediante os postulados seguintes. Destacamos a parte relativa à *Ordem Científica e Didática*:

1.º Que o municipalismo seja considerado como uma ciência municipal autônoma, com metodologia própria. 2.º Que todas as Faculdades de Direito e de Ciências Econômicas do continente incorporem aos seus planos de estudo esta matéria sob a denominação de “Direito e Ciência da Administração Municipal”. 3.º Que se criem institutos de altos estudos para peritos em administração municipal e urbanistas planejadores. 4.º Que todo núcleo seja dotado, sistematicamente, de um plano regulador.

PONTO IV

1. URBANISMO — 2. CONCEITO — 3. CONTEÚDO JURÍDICO E SOCIAL — 4. PLANO REGULADOR E ZONIFICAÇÃO.

1. *Urbanismo* — A definição mais precisa de urbanismo, conforme ensina o prof. ADOLFO KORN VILLAFANE, “é aquela que o assinala, em um plano filosófico, como finalidade principal, a tarefa de reconciliar o habitante das grandes cidades com a natureza e o espírito”. Como conceituam os estudiosos da ciência urbanista, esta não é privilégio de nenhuma profissão liberal, não é matéria adstrita a determinado ramo científico. ALCIDES GRECA: “Consiste, ou melhor, dizíamos em uma ampla cultura, que toma seus elementos da engenharia, do direito, da medicina, da economia política, da sociologia e da arte”. ANGEL V. BAULINA, por sua vez, também afirma: “Para levar a pátria este programa magno será necessário trazer a contribuição todas as ciências e artes que integram a sabedoria humana: a engenharia civil, a medicina, a arquitetura, a mecânica, etc.”.

2. *Conceito* — O mesmo autor acima citado divide os aspectos do problema de modo seguinte: político, econômico, cultural, técnico e higiênico. No aspecto político — “refere-se a estru-

turação política da cidade, procurando um sistema de governo que economize energias em benefício da maior eficiência no resultado da administração da Comuna”.

No aspecto econômico, “abrange, igualmente, questões de índole financeira, relativa à forma em que os municípios devem encarar os gigantescos planos de reforma destinados a colocar as cidades em condições em que o atual conceito de urbanismo exige”.

No aspecto cultural “adquire uma importância decisiva, porque, como temos tido ocasião de assinalar mais acima, o problema municipal é antes de mais nada um problema de cultura”.

No aspecto técnico, “representa a aplicação prática de todos os princípios, que um tanto aligeirado temos considerado”.

No aspecto higiênico, “tem sua repercussão econômica e financeira do urbanismo, resultado crescente pela tendência da população a concentrar-se nas grandes cidades, surgindo, assim, múltiplas causas de insalubridade pública, e por isso mesmo os elementos destinados a corrigi-las e removê-las, devem prevenir não somente no campo da higiene e da medicina, senão, principalmente, da engenharia urbana e os serviços sociais e culturais do Município”.

O Urbanismo é, indiscutivelmente, um dos objetos do Direito Municipal. Outros juristas simplificam a conceituação do urbanismo no campo da ciência jurídica no duplo sentido: jurídico e social.

Inegavelmente “o primeiro problema urbanístico a considerar é de índole jurídica”. “O urbanismo, ao contrário, postula por definição uma doutrina intervencionista do Estado”. Não poderíamos admitir o urbanismo no Estado liberal, aplicado de modo sistemático, com planos reguladores, com desapropriações de grandes áreas, portanto, com restrições acentuadas quanto ao uso e gozo da propriedade privada. Aliás, no mundo moderno, ninguém de bom senso admite mais que o Estado seja um mero espectador do progresso social, quando estão em jogo os direitos da coletividade, em benefício real de toda comunhão, que, afinal de contas, vem a ser em amparo também a todos os cidadãos individualmente considerados. Em relação à concepção da propriedade privada encontramos uma solução, no presente, satisfatória, qual seja a de Leon Duguit, conceituando o uso e gozo da propriedade privada em função social.

3. *Conteúdo Jurídico e Social* — O prof. RAFAEL BIELSA, no seu magistral livro, “Princípio de Regime Municipal”, fundamenta o fenômeno do urbanismo, entre outras coisas, “uma concentração da cidade, de uma população desproporcionada em princípios”, esclarecendo o seu pensamento de forma mais clara e elegante:

“A formação e construção das cidades sem ordem e sem precisão, origina inconvenientes de

tudo gênero, que aumentam em projeção geométrica com o crescimento delas.”

FABIÁN ONSARI, no seu livro “Gobierno Municipal”, ensina que para se conseguir os melhores resultados deve utilizar o Urbanismo da técnica no intuito de: 1.º, procurar a mais adequada estrutura urbanista, que pede uma hábil composição e ordenação das vias para facilitar a circulação, o movimento do tráfego; 2.º, aplicar eficazmente quantos inventos se registrem para fazer rápido, cômodo e econômico o trânsito na cidade; 3.º, elaborar o melhor sistema de composição do centro urbano, mercê da combinação que este estiver mais adequada com habitação ou casas privadas, edifícios públicos, instituições; etc.; 4.º, realizar uma calculada distribuição dos centros ou instituições de cultura, educação, expansão espiritual, gozo estético, diversão, recreio, escolas, universidades, templos, museus, bibliotecas, campos de jogos, etc.; 5.º, conseguir a ampliação dos métodos técnico-científicos, mercê dos quais o meio urbano, por si cheio de ameaças para a saúde, se converta em meio higienizado, são os que exigem a organização de água potável, de limpeza, etc.; 6.º, organizar uma polícia, no mais elevado sentido, no propósito de fazer o meio urbano um meio ético e socialmente são”.

Não pode ser contestado que o conteúdo do urbanismo no campo da ciência jurídica está restringido, em geral, ao sentido jurídico e social. Um dos problemas fundamentais na construção de uma cidade moderna e, no presente, de ordem estética. Tudo deve ser previsto na edificação de uma cidade, como na construção de uma casa, o seu estilo, o seu preço, os seus cômodos, tudo, enfim, até a sua área. Numa cidade, da mesma forma, o seu lado estético, as suas finanças, as suas divisões zonificadas, e até as suas áreas territoriais. O crescimento da cidade não pode ser limitado, pelo contrário, ela tem de crescer verticalmente, e não horizontalmente, dentro de certos princípios aconselháveis, não permitindo espaços vazios em grande escala. Os costumes de seus habitantes devem ser respeitados, desde que constituam uma razão fundamental na vida do povo.

Quanto à limitação da propriedade privada de natureza estética é ponto que não sofre a menor dúvida, todos os doutrinadores são unânimes em afirmar a competência dos administradores para limitar o uso e gozo da propriedade, determinação esta decorrente dos regulamentos administrativos. OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, no interessante trabalho: “Limitação do Direito de Propriedade”, defendendo esta tese, cita em determinado trecho Carvalho Santos, ao comentar o art. 572 do nosso Código Civil, que assim dispõe: “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

O comentário é o seguinte: “Em todas as cidades policiadas existem prescrições locais reguladoras das construções urbanas, para o fim de

assegurar a higiene, a estética, a comodidade, a segurança nas edificações. Exigindo-se, para melhor fiscalização, que o proprietário antes da construção obtenha a necessária licença.

Concluindo o seu trabalho, Bandeira de Melo diz: "Os municípios brasileiros têm promulgado muitos textos, restringindo o direito de construir, com fundamento na estética pública e os nossos tribunais quando chamados a se pronunciarem a respeito, têm sustentado a validade desses dispositivos legais".

4. *Plano regulador e zonificação* — O plano regulador são disposições gerais acerca do traçado urbanístico da cidade, zonificação e a divisão da cidade em zonas para atender melhor ao seu sentido funcional. Por exemplo, zona residencial, zona industrial, centro cívico, etc. A cidade, como assinalou Aristóteles: "não é mais que uma associação de seres iguais, que aspiram em comum a conseguir uma existência feliz e fácil".

PONTO V

1. AUTONOMIA MUNICIPAL — 2. INTERPRETAÇÃO DO ART. 28 DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA — 3. OS ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS.

1. *Autonomia Municipal* — ALCIDES GRECA no seu tratado de "Derecho y Ciencia de la Administración Municipal", vol. I, pág. 55, esclarece brilhantemente: "A história das lutas pelas liberdades comunais é a história da luta pela liberdade". O Estado (Nação) é uma entidade soberana. O Município é autônomo. Autonomia municipal poderíamos conceituar: é o grau de descentralização política, administrativa e financeira que possui cada comuna, nas suas relações com o Estado. Usam-se várias expressões para se caracterizar a autonomia municipal, tal como: self-government, home rule, autonomia, descentralização, liberdade, soberania municipal, etc. No Brasil nós denominamos de modo geral: autonomia municipal. Não se deve confundir Município com Autarquia, como inexplicavelmente deseja Rafael Bielsa, esse magnífico tratadista argentino, todavia, neste ponto divergimos radical e profundamente. Autarquia é a descentralização administrativa. Município é a descentralização política e administrativa. Negar o caráter político do Município é o maior dos absurdos, principalmente entre nós, em que os Prefeitos e Câmaras Municipais são eleitos pelo povo.

Nos postulados do Municipalismo Americano que lançamos em conjunto com o Prof. Greca, aos 11 dias de novembro de 1948, nesta Capital, quanto à ordem político-administrativa assim nos manifestamos: 1.º) que se promova uma revisão dos atuais regimes de organização dos poderes municipais orientando-os para sistemas de eficácia, compatíveis com a soberania popular. 2.º) Que se torne efetiva a autonomia dos municípios com a mínima intervenção dos poderes do Estado, nacio-

nal ou regional. 3.º) Que o desiderato dessa autonomia só se poderá conseguir graças aos postulados essenciais, formulados por Wileox: a) Liberdade dos habitantes da cidade para estabelecer sua organização político-administrativa (sistema da carta livre); b) liberdade aos habitantes para eleger as autoridades de governo local; c) liberdade para que os habitantes da cidade determinem as atribuições e a esfera de ação do governo local, em harmonia com as atribuições do governo estatal.

2. *Interpretação do art. 28 da Constituição Brasileira* — A autonomia dos Municípios será assegurada: I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais. A matéria está circunscrita à competência da Constituição Nacional.

3. *Os Órgãos de Assistência Técnica aos Municípios* — Os Departamentos das Municipalidades como possui o Estado da Bahia, não ferem a autonomia dos Municípios. Têm os mesmos aspectos técnicos, quando acharem convenientes e necessários os Municípios. Realmente, cada Municipalidade ter uma repartição técnica, como tais órgãos, seria dispendioso e inexequível do ponto de vista de pessoal capaz, em muitas localidades.

PONTO VI

1. REGIME FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS — 2. IMPOSTOS E TAXAS — 3. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL SOBRE A MATÉRIA.

1. *Regime financeiro dos Municípios* — Os Municípios têm serviços públicos de sua competência a satisfazer, de interesse do povo, portanto, precisam de renda pública. A autonomia financeira é um dos requisitos essenciais, básicos, para haver realmente autonomia política dos Municípios. Dois princípios são essenciais para regular as atribuições financeiras das Comunas: 1) "Promover que não se perturbe a economia financeira do Estado com o regime financeiro dos Municípios. 2) Velar para que os Municípios não efetuem operações financeiras nem caiam em um regime que possa conduzi-los a desequilíbrios insolváveis e ao descrédito, por aumento imoderado da dívida ou vícios de administração".

Como acentua Leonard White no seu livro "Introduction to the Study of Public Administration", "finanças e administração são de fato inseparáveis". Para outros autores o serviço de finanças é o sangue que alimenta todos os demais serviços municipais. A administração financeira apresenta as principais subdivisões: a) orçamento; b) tesouraria; c) lançamento de Impostos e Taxas;

d) arrecadação; e) contabilidade ou escrituração; f) serviço de dívidas; g) compras.

2. *Impostos e taxas* — Segundo a definição de GUILLERMO AHUMADA no seu "Tratado de Finanzas Públicas": imposto "é uma cota-parte em dinheiro, arrecadado pelo Estado de particulares, compulsivamente, e de acordo com as regras fixas, para financiar serviços de interesse geral de caráter indivisível". ALCIDES GRECA classifica os impostos municipais: a) independentes; b) de sobrecarga; c) de fundos comuns. Os impostos independentes são aqueles em que a Comuna percebe, diretamente, sem ingerência alguma do Estado nacional ou provincial. Os impostos de sobrecarga são aqueles em que a Comuna impõe sobre o que já cobra o Estado, estabelecendo as chamadas cotas adjuntas. Este sistema impera na França debaixo da forma dos centimos ou adicionais. Na Alemanha há impostos idênticos. No Brasil não existe esta forma de arrecadação para os Municípios, regime financeiro condenado pelo eminente professor Greca. O sistema dos fundos comuns se apresenta quando o Estado cobra um imposto e o reparte depois com as Comunas, a quem entrega uma cota proporcional. É o caso no Brasil do imposto de renda: A Taxa é uma contraprestação de serviços. O seu produto tem uma aplicação específica. No regime financeiro dos Municípios podem ser classificadas as taxas da seguinte maneira: Taxa de inspeção, taxa de licença, taxa de registro, taxa de exceção, taxa de habilitação, taxa de revogação, taxa de proteção, taxa de concessão. Enfim, as taxas podem ser: a) sobre atos jurídicos; b) sobre serviços de polícia; c) por serviços industriais; d) de instrução pública.

3. *A Constituição Brasileira e a competência municipal sobre a matéria* — A Constituição Brasileira no capítulo da discriminação de rendas estabelece que pertencem aos Municípios os impostos: I — predial e territorial urbano; II — de licença; III — de indústrias e profissões; IV — sobre diversões públicas; V — sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. Além das cotas dos impostos de renda, de importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, bem assim de taxas, contribuição de melhoria, e outras rendas da competência municipal. Os impostos e taxas dos Municípios estão sujeitos às limitações constitucionais do poder de tributar.

PONTO VII

1. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA — 2. CONCEITO — 3. HISTÓRICO — 4. A LEI NACIONAL — 5. APLICAÇÃO AOS MUNICÍPIOS.

1. *Contribuição de melhoria* — Esclarece Bilac Pinto, a maior autoridade brasileira na matéria, no seu livro: "Contribuição de Melhoria: "é o pagamento obrigatório decretado, exclusiva ou concorrentemente, pelo Município, pelo Estado e

pela União, em relação da valorização produzida em imóvel do contribuinte, por obra pública, realizada após sua audiência, e cujo montante não pode ultrapassar nem o custo da obra, bem o valor do benefício. Surgiu a Contribuição de Melhoria em virtude de que as obras públicas, realizadas com a colaboração material de todos os contribuintes, beneficiavam, sempre, a um reduzido número. O que é injusto e inadmissível. Exemplo típico de enriquecimento injustificado, contra os interesses da coletividade. Os norte-americanos chamam "special assessment"; os ingleses "betterment tax"; os franceses "plusvalues"; etc. No Brasil denominamos Contribuição de Melhoria. Carvalho de Mendonça afirma: "Todo fato qualquer do homem, que trouxer a outrem um enriquecimento, dá direito àquele por cujo fato ocorrer o enriquecimento, de o repetir". No campo do direito privado corresponde ao princípio do enriquecimento sem causa. Ripert fundamenta a questão do enriquecimento da teoria do risco, como causa da responsabilidade civil. Edwin Seligman declara que os "special assessments" fundam-se na teoria do benefício.

2. *Conceito* — A Contribuição de Melhoria é um tributo *sui-generis*, não é propriamente imposto nem taxa. Como conceitua Aliomar Baleeiro: "A Contribuição de Melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio". Para Seligman é uma espécie particular e inconfundível de tributo. Não se aplicam na Contribuição de Melhorias os postulados da igualdade, generalidade e bitributação.

3. *Histórico* — Apontam-se precedentes no Digesto, no que se refere ao proprietário que estava adstrito a construir, às suas expensas, a via pública fronteira ao seu imóvel e a consertar aquedutos; na invocação a ordenação Manoelina (Liv. I t. 47 § 1.º e lei 6-7-1596), que se refere a certa finta para "fazimento ou refazimento de muros, pontes e calçadas". Na Itália, citam-se usanças análogas no século XII. Na Inglaterra, discute-se leis que regularam a recuperação das despesas com o alargamento de ruas em Westminster, em 1662 e na parte central de Londres em 1667. Na América do Norte, reporta-se a uma lei de New York, que, em 1691, adota o princípio, transcrevendo as palavras do texto metropolitano. A popularidade da expressão é atribuída a Roncali (*contributi di miglioria*), que passou para o espanhol (*contribuciones de mejoras*).

4. *A Lei Nacional* — Há uma lei nacional referente à matéria, de n.º 854. A mencionada lei foi comentada de modo exaustivo pelo Prof. CARLOS ALBERTO A. DE CARVALHO PINTO, destacando-se entre as suas conclusões: "a referida faculdade normativa e genérica não permite entretanto uma legislação regulamentar ou detalhada, capaz

de obstar aos Estados e Municípios o inalienável exercício de sua autonomia tributária, no caso especialmente relevante, pela necessidade de adaptação do tributo às suas peculiaridades regionais e possibilidades administrativas”.

5. *Aplicação aos Municípios* — A lei nacional tem aplicação aos Municípios enquanto atenderem às suas peculiaridades, desde que a Constituição Brasileira assegure a autonomia municipal e em especial a competência privativa para decretar e arrecadar tributos especificados como seus próprios. Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, no seu livro sobre “Contribuição de Melhoria e Autonomia Municipal” estuda aspectos interessantes da matéria.

PONTO VIII

1. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO — 2. DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO — 3. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.

1. *Concessão de Serviço Público* — Antes de estudarmos o conceito de concessão de serviço público, por amor à clareza e à lealdade universitária faremos ligeiramente uma distinção entre os termos permissão, licença, autorização e concessão. Permissão refere-se ao uso de um direito próprio — direito pessoal. Licença é a faculdade de desenvolver uma atividade, um direito real. Autorização é o direito de usar da via o domínio público com o caráter de direito frente a terceiros, porém não frente à administração, por meio de um ato especial. Enfim, concessão de serviço público é o direito de uso de coisas públicas, relativa à construção de obras e à exploração de serviços públicos.

Quanto ao conceito de serviço público, tratando-se no município como concessionário, configura-se uma gestão de serviço, que é considerado como ato de direito público e contrato administrativo. De conformidade com a sua origem e natureza, a concessão em caráter de privilégio, que se manifesta do seguinte modo: a) pela ocupação do domínio público; b) pelas restrições e certidões administrativas; c) pela expropriação por causa da utilidade pública; d) pela exclusividade de serviço e isenção de impostos para assegurar o seu funcionamento conforme as necessidades coletivas. Verificar os trabalhos entre outros de RODOLFO RICCIILLI “El privilegio en las concesiones de servicios públicos” A. R. Bullrich, “La naturaleza jurídica de la concesion de servicios públicos”.

2. *Definição e classificação* — Alcides Greca define: “Serviço público é toda prestação concreta do Estado ou da atividade privada, que tendendo a satisfazer necessidades públicas, é realizada diretamente pela administração pública, ou indiretamente por particulares, mediante concessão, ou uma simples regulamentação legal, na qual determinem as condições técnicas e econômicas,

na qual deve prestar-se a fim de assegurar seu menor custo, efetividade, e continuidade de eficácia”. Os serviços públicos podem ser classificados: essenciais e secundários, obrigatórios, necessários e facultativos. Contínuos, contingentes e intermitentes. Exclusivos e concorrentes. Gerais e especiais. Próprios e impróprios.

Matéria de alta relevância, como assinala Rafael Bielsa, é quanto aos poderes do concedente: 1.º) o serviço público deve ser realizado de forma que convenha ao interesse público; 2.º) o Estado concedente (Nação, Estado-membro ou comuna) atribui a uma pessoa privada ou pública. Um direito pessoal e temporal; 3.º) A administração pública compete o dever de vigilância e controle. As tarifas devem ser regulamentadas pelo poder público, tendo-se em vista a uniformidade, certa (Legalmente autorizada e publicada), modicidade, justiça e razoabilidade. As tarifas podem ser de custo histórico e custo de reprodução (verificar o magnífico trabalho de J. H. Meireles Teixeira sobre a matéria).

3. *Sociedades de economia mista* — É a associação do capital público e privado para a realização de serviço público de natureza industrial ou comercial. A sua natureza jurídica tanto é de direito público (Administrativo), como de direito privado, através das sociedades anônimas, cooperativas ou de responsabilidade limitada. Este último modo é o mais comum. Ler RODRIGUES ARIAS a respeito da matéria. Exemplos de sociedade de economia mista: O Banco do Brasil Sociedade Anônima (matéria palpitante a isenção fiscal quanto aos impostos estaduais e municipais), a Companhia Siderúrgica Nacional, o Banco de Crédito da Borracha S.A., Companhia Hidrelétrica de São Francisco, Companhia Nacional de Alcalis. Companhia Vale do Rio Doce, Fábrica Nacional de Motores.

PONTO IX

1. MUNICIPALIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO — 2. CARACTERÍSTICA — 3. DIRETA OU SIMPLES; COMPLEXA OU INDUSTRIAL — 4. OPORTUNIDADE — 5. VANTAGENS E DESVANTAGENS — 6. REGULAMENTAÇÃO.

1. *Municipalização de Serviço Público* — No Congresso Jurídico Nacional realizado nesta Capital, em junho de 1947, apresentamos a tese: Municipalização de Serviços Públicos. Apesar dos anos, a nossa experiência e os nossos estudos no momento confirmam o presumido acerto da tese referida. Teríamos a mesma satisfação em nos declarar em contrário. Somos vaidosos, como todos os homens, entretanto, nossas vaidades são de outro feitio... Consideramos naquela época a Municipalização como um dos objetos do Direito Municipal. Municipalização de serviços públicos é a realização diretamente pelo Município de serviços econômicos e industriais. Em vez de o Muni-

cípio delegar ao particular a efetivação de determinado serviço, éle próprio o realiza. E' a intervenção do Município na vida econômica e industrial. Na competência do Estado chama-se estatismo.

2. *Característica* — Como acentua CLODOMIRO ZAVALHA, no seu "Tratado de Derecho Municipal", a característica da municipalização é a exclusividade.

3. *Direta ou simples; complexa ou industrial* — Ela é direta quando o município executa determinado serviço com a finalidade de bastar-se a si mesmo, para sua necessidade interna, ou para funcionamento de um serviço. Montemartini citado por Greca, enumera as causas que levam os municípios a executar serviços para o seu próprio consumo: "1.º) A formação de um comércio entre os produtores privados para estabelecer preços a um tipo superior ao do custo de produção; 2.º) impossibilidade de obter produtos de uma determinada qualidade; 3.º) exploração dos operários por parte das empresas particulares; 4.º) excesso de produtores intermediários para a obtenção de determinados produtos". A produção direta é destinada a aquisição, em geral, de móveis, vestuários, materiais de construção, imprensa, matérias-primas, etc. para o próprio município. Complexa ou industrial é a produção que constitui a verdadeira municipalização destinada a realização de serviços de caráter social, gratuito, ou por preço inferior ao custo de particular. Segundo Muratti, as finalidades da municipalização complexa são as seguintes: "a) procurar um maior bem-estar coletivo; b) produção eficaz e a preço de custo (inferior ao das empresas privadas); c) segurança na qualidade dos produtos; d) maior amplitude na prestação de certos serviços de caráter social; e) efetividade e comodidade de certos serviços; f) gratuidade de alguns serviços urgentes, necessários e gerais; g) melhoramento contínuo do serviço; h) continuidade do serviço.

4. *Oportunidade* — A oportunidade é a condição básica para o triunfo da municipalização.

5. *Vantagens e desvantagens* — Vantagens: a) menor custo dos serviços; b) melhor qualidade dos produtos; c) regularidade e eficácia nos serviços públicos; d) incapacidade das empresas privadas para satisfazer fins sociais; e) melhor trato e remuneração do Estado aos operários e funcionários que trabalham em suas empresas de serviços públicos; f) as utilidades que produzem os serviços municipalizados voltam à coletividade em forma de melhoras do serviço, implantação de outros ou realização de obras de interesse geral; g) a municipalização evita a emigração da riqueza, em forma de interesses, naqueles países donde as empresas concessionárias de serviços públicos se formam com capitais de procedência estrangeira. Desvantagens: a) falta de capacidade técnica dos indivíduos que atuam no governo municipal; b) predomínio do fator político sobre o econômico e administrativo, o que se traduz em maiores gastos, ex-

cessiva burocracia e produção deficiente e custosa; c) aumento dos cargos legais e da dívida pública; d) impede a livre concorrência, e por conseguinte, o progresso das indústrias e do comércio; e) a mencionada influência política das autoridades pode construir verdadeiros exércitos de operários e funcionários, com fins eleitorais.

6. *Regulamentação* — A municipalização de serviços públicos deve ser regulamentada em lei.

PONTO X

1. O GOVÊRNO MUNICIPAL — 2. O PODER EXECUTIVO (PREFEITO) — 3. O PODER LEGISLATIVO (CÂMARA MUNICIPAL) — 4. REGIME DE CARTAS MUNICIPAIS.

1. *O Govêrno Municipal* — Segundo define o eminente Professor ADRIANO CARMONA ROMAY: "é o conjunto de órgãos ou poderes do município (conceito político); ou melhor: o conjunto de órgãos no poder da sociedade local, politicamente organizada, para promover os fins da mesma, conforme a Constituição e as leis (conceito político-jurídico)". O govêrno local é sinônimo de govêrno municipal segundo é usado o termo da maioria dos tratadistas. O conceito de govêrno é amplo e complexo. A instituição é a mesma para a nação, os Estados-membros (ou províncias) e municípios. ROMAY classifica magnificamente o govêrno para fins didáticos em: I — não científicos: a) conceito gramatical; b) conceito etimológico; c) conceito corrente. II — jurídico: a) conceito do poder fundado no direito; b) conceito fundado na Constituição e nas leis. III — político: a) conceito subjetivo (formal); b) objetivo (material); e subjetivo-objetivo. IV — político-jurídico: subjetivo-objetivo.

Acentua ALBERTO DEMICHELI, um dos melhores estudiosos dos assuntos municipais do Uruguai, no seu livro "El Gobierno Local", prefaciado pelo consagrado ADOLFO POSADA: "O problema político do govêrno local autônomo é o problema constitucional por excelência, tanto desde o ponto de vista do constitucionalismo orgânico como do dogmático".

No setor da administração pública as atividades do govêrno podem ser classificadas em: a) atividades substantivas ou funcionais, que se referem aos fins do Estado, da defesa nacional, educação, etc.; b) atividades adjetivas ou institucionais, que são os meios materiais de ação e os processos de trabalho. Estas podem ser conseguidas através: a) dos serviços auxiliares; b) dos serviços de Estado-Maior (Staff).

O govêrno municipal abrange: o executivo municipal — o prefeito; e o legislativo — a Câmara Municipal. O govêrno municipal é a integração desses dois órgãos: o executivo e o legislativo.

2. *O poder executivo (prefeito)* — Na magnífica conceituação de ALBERTO DEMICHELI o poder executivo pode dividir-se, do ponto de vista institucional, em três faces diferentes: 1.º) o poder executivo considerado em si mesmo, como órgão gerador de energia administrativa; 2.º) o poder executivo frente aos serviços públicos centralizados; 3.º) o poder executivo frente aos serviços públicos descentralizados ou autônomos.

O Prefeito é o representante entre nós do poder executivo municipal. É o chefe da administração municipal. Ao Prefeito compete uma série de atos especificados nas leis competentes. Ele é obrigado à prestação de contas, encerrado o exercício financeiro, sob pena de responsabilidade.

3. *O poder legislativo* — Apesar de certas divergências que consideramos acadêmicas, a Câmara Municipal tem função legislativa e não deliberante. A distinção tem raízes em conceitos constitucionais. Contudo, já está perdendo aquela ênfase que tanto lhe empresta o brilho invulgar do Ministro Castro Nunes, uma das figuras mais credenciadas do Brasil, no estudo dos problemas municipais, bastando ler o seu livro "Do Estado federado — sua organização municipal". A Câmara Municipal compõe-se de vereadores, eleitos mediante sufrágio direto dos eleitores do Município, na forma da lei eleitoral vigente. Portanto, negar-se, nestas alturas, o poder político do Município constitui uma ignorância crassá no assunto. Ainda há quem diga que o município é uma entidade puramente administrativa. Não é para se levar a sério, corre por conta da cultura de quem assim se pronunciar. . .

4. *Regime de cartas municipais* — O município para o seu funcionamento exige a existência de uma Carta, Estatuto ou Lei Orgânica, destinado a resolver os problemas políticos e administrativos de competência local. Como ressalta Demicheli: "o constitucionalismo moderno aborda resolutamente a organização municipal". É universal o estudo da matéria. No Brasil há três critérios: a) o adotado pelo Rio Grande do Sul, pelo qual cada município gaúcho exerce o poder constituinte local, elaborando cada qual a sua própria lei orgânica; b) o regime dos Estados-membros outorgando uma lei orgânica geral para os Municípios de cada Estado; c) o regime dos Estados-membros outorgando uma lei orgânica geral para os Municípios de cada Estado; d) o regime outorgado de lei orgânica especial, como acontece com o município Capital do Estado da Bahia, o de Salvador.

PONTO XI

1. POLÍCIA MUNICIPAL — 2. POLÍCIA SANITÁRIA — 3. HIGIENIZAÇÃO DAS CIDADES.

1. *Polícia Municipal* — Primeiramente devemos conceituar o poder de polícia, que significa o exercício do poder público sobre homens e coi-

sas. No campo administrativo, como assinala Belsa: o conceito de polícia designa o conjunto de serviços organizados pela administração pública com o fim de assegurar a ordem pública e garantir a integridade física, e ainda moral, das pessoas, mediante limitações impostas na atividade pessoal (individual e coletiva). A ordem pública é correlativo de polícia, embora historicamente o conceito de polícia seja mais restrito que o atual. A ordem jurídica diz respeito às manifestações da vida do Estado. A liberdade pessoal no Direito Constitucional é uma afirmação do Direito individual; no aspecto administrativo é um dever que incumbe a autoridade, de tutelar a ordem e segurança pública contra as coisas que o perturbem. A polícia pode ser: preventiva e repressiva.

Não nos é possível tratarmos em toda extensão a matéria que é muito complexa, dentro mesmo do campo do Direito Municipal, como: a polícia de costumes, polícia dos sítios públicos, pesos e medidas, polícia do tráfego, etc., em todas as suas ramificações. ALCIDES GRECA conceitua: "As funções de polícia são essenciais no governo municipal. Suas atividades mais importantes se traduzem, no terreno dos fatos, em atos de polícia".

O seu fundamento tem base na Constituição. Baseia-se no velho princípio jurídico: "O que não está proibido está permitido". Ainda ensina GRECA: "A discricionariedade é a norma na polícia municipal. Discricionariedade não significa arbitrariedade, e muito menos, ilegalidade. Os atos policiais da administração municipal podem produzir-se em forma discricionária, porém sempre dentro dos dispositivos que assinalam as leis e ordenanças que os autorizam". A suprema Corte de Justiça da Argentina traduziu o uso discricionário da autoridade municipal nos seguintes termos: "deve ser exercido dentro de sua finalidade legal sem exceder a necessidade ou interesse público que o justifica".

2. *Polícia Sanitária* — é a que realiza o município, no interesse de sua população, sendo em alguns aspectos privativa. A luta por melhores condições de saúde é um problema dos mais importantes no mundo moderno, representativo de um alto sentido de civilização. Há, muitas vezes, uma concorrência de competência governamental no que se refere à polícia sanitária, uma lei ou regulamento, de aparente finalidade econômica ou fiscal, tem verdadeiramente um objetivo sanitário. Por exemplo: os altos impostos sobre bebidas alcoólicas. A ação preventiva ou higiênica deve ser uma preocupação dos governos. Nunca é demais que se repita o aforismo: "é melhor prevenir do que remediar".

A competência preventiva no município recai sobre as seguintes atividades: a) fiscalização das profissões curativas; b) polícia alimentícia; c) salubridade das cidades e das vivendas; d) polícia das indústrias insalubres ou perigosas; e) prevenção de enfermidades contagiosas; f) higiene dos locais e veículos destinados ao uso público; g) hi-

giene mortuária. A fiscalização bromatológica é muito importante nos centros civilizados, destinada a análise e vigilância dos produtos alimentícios que se consomem dentro da jurisdição municipal, e uma inspeção veterinária que controle os matadouros, com o objeto de impedir que se sacrificuem animais enfermos. Os municípios pequenos devem recorrer, tanto quanto possível, às instituições assistenciais criadas pelos Estados-membros e pela União.

3. *Higienização das cidades* — Refere-se a ação do município quanto à limpeza das ruas, dos resíduos domiciliários, limpeza da frente dos edifícios, desinfecção periódica das praças, destruição de insetos, esgotos, etc.

PONTO XII

1. POLÍCIA DE COSTUMES — 2. EMBRIAGUEZ, CAUSAS, EFEITOS E MÉTODOS DE COMBATE — 3. JOGOS DE AZAR, DESTREZA E JOGOS MISTOS — 4. ESPETÁCULOS PÚBLICOS.

1. *Polícia de Costumes* — Diz respeito à moralidade pública. Fundamenta-se no dever do indivíduo de viver respeitando as restrições à sua liberdade e à sua conduta, pela comunidade. As matérias objeto da polícia de costumes podem ser classificadas da seguinte forma: a) corrupção sexual; b) embriaguez; c) jogos de azar; d) espetáculos públicos; e) manifestações de incultura.

Por sua vez a corrupção sexual pode manifestar-se debaixo de três aspectos: a) prostituição; b) atos lesivos de escândalo público; c) circulação de imagens e escritos pornográficos. Duas escolas disputam no mundo a melhor solução do problema de prostituição: a regulamentista e a abolicionista.

2. *Embriaguez, causas, efeitos e métodos de combate* — É preferível o uso da expressão embriaguez em vez de alcoolismo, empregada correntemente, porque ela envolve os diversos estados de euforia que originam no sistema nervoso do ser humano, mediante o uso de substâncias tóxicas. O homem pode embriagar-se não somente com álcool, senão, também, com alcalóides. Entre as suas causas podemos apontar: a) a herança; b) a miséria; c) o excesso de atividades físicas; d) a preguiça; e) a ignorância; f) grandes dores físicas ou morais. Um fator terrível da embriaguez é a delinquência. A descendência influi de modo poderoso nos alcoólicos, produz idiotas, imbecis, epiléticos, surdos, mudos, escrofulosos, hidrocefalos, etc. O alcoolismo diminui os nascimentos e é um fator de criminalidade, sendo também causa de numerosos suicídios. Os meios de combate: a ação direta do Estado e através das sociedades privadas de moderação. Nos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha chegam tais sociedades a agrupar milhões de filiados, como: "La Temperance Society" nos Estados Unidos; "Tectotal Temperance Society" e "National Temperance league" na Inglaterra.

Os meios indiretos podem ser enumerados: a) taxar com altos impostos a fabricação e a expedição de bebidas; b) dificultar o estabelecimento de despachos, limitando seu número a uma proporção de habitantes ou a uma zona territorial limitada; c) limitar as horas de venda de bebidas; d) ordenar a proibição de venda nos dias feriados.

3. *Jogos de azar, destreza e jogos mistos* — Os jogos de azar devido aos seus males como a embriaguez e a prostituição devem ser motivos de constantes preocupações governamentais. ADOLFO KORN VILLAFANE acha que o problema na Argentina reveste caracteres alarmantes. ALCIDES GRECA salienta no seu livro tantas vezes citado por nós: "Não queremos dizer que todos os jogadores pertencem a "rampa", porque existem os "elegantes" que atuam nos círculos da elite". Mais adiante esclarece: "Os hábitos de preguiça, da falta de um ideal superior da vida, uma deficiente educação na juventude e a convivência com pessoas que atuam em meio de perversão e de vagabundos, induzem facilmente aos indivíduos faltos de caráter, a caírem nas garras do vício". Os jogos podem classificar-se em três categorias: a) jogos de azar; b) jogos de destreza; c) jogos mistos. Para GRECA os jogos de azar são aqueles em que intervém o fator "sorte", devem ser reprimidos com mão de ferro pelos governos. Jogos de destreza o fator principal é a habilidade na prática do mesmo. Jogos mistos, intervêm conjuntamente a destreza e o azar.

4. *Espetáculos públicos* — A competência governamental quanto aos espetáculos públicos é puramente municipal. A sua fiscalização pode realizar-se, tendo em vista: a) moralidade; b) higiene; c) segurança; d) ordem pública; e) exploração das pessoas que intervêm nas mesmas; f) direitos fiscais; g) direitos de autor segundo as leis de propriedade literária e artística. Segundo os meios ou procedimentos que se empregam para a representação e desenvolvimento de um espetáculo, este poderá classificar-se como teatral, cinematográfico, de variedades, etc.

PONTO XIII

1. ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO: FUNDAMENTO JURÍDICO E SOCIAL — 2. ASSISTÊNCIA MUNICIPAL — 3. POLÍCIA DE MENDICIDADE E DE VAGABUNDOS.

1. *Assistência Social do Município: Fundamento Jurídico e Social* — A assistência ao próximo tem modernamente aspecto de obrigatoriedade pelos poderes públicos. A caridade com um caráter misericordioso é substituída pelo auxílio econômico. Segundo ALCIDES GRECA: "A assistência social se fundamenta na justiça e alcança a todos os indivíduos que de qualquer forma necessitam uma prestação particular do Estado". A assistência exige-se como um direito, não mais como um favor, uma liberalidade dos bondosos ou

dos burgueses. BERTHÉLEMY diz: "O Estado não tem virtudes nem vícios. O Estado não tem coraçaõ. A necessidade é sua lei". Ou como Feullée: "A caridade do Estado é uma necessidade política". Por sua vez L. VON STEIN conceitua: "Todos os homens são iguais em substância, porém, desiguais como indivíduos, como membros da sociedade". Considerando o assunto afirmou o citado jurista alemão: A igualdade é elemento dinâmico do direito privado. A desigualdade é elemento dinâmico do direito público.

A ação do governo municipal quanto à assistência social tem três aspectos: a) Assistência pública ao pobre; b) assistência ao operário desocupado; c) assistência social ampla. A assistência pública ao pobre pode ser considerada em três atividades: a) assistência direta ao pobre; b) fundações de beneficência; c) polícia da mendicância e da vagância. A assistência direta ao pobre pode ser traduzida: a) beneficência protegida pelo Estado; b) beneficência privada; c) beneficência direta do Estado.

2. *Assistência Municipal* — A organização da assistência aos pobres deve realizar-se, com preferência, em forma descentralizada. O espetáculo deprimente de muitas cidades que permite a exibição pelas ruas, pelas repartições, de todos os modos, da mendicância não deve ser admitido pelo poder público. Centros de assistência social devem existir em cada Município. Na Inglaterra verifica-se os Comités Paroquiais, sendo um meio eficaz de assistir aos pobres necessitados. Outro método usado pelas municipalidades é através dos Dispensários. Nestes Dispensários os enfermos são atendidos em horas determinadas por profissionais, especializados, providos de medicamentos, lanches, roupas, etc.

3. *Polícia de Mendicância e de Vagabundos* — A Assistência aos mendigos e aos vagabundos é algo sistemático e eficiente nos meios verdadeiramente civilizados. O mendigo deve ser vigiado. O vagabundo deve ser perseguido. Há, também, universalmente falando o "falso mendigo". O imperioso é que deve haver um planejamento em cada cidade no campo da assistência social, estudando-se a realidade social de cada "urbs" do ponto de vista sociológico, estatístico, econômico, financeiro, administrativo, etc. Do estudo da comunidade surgirão normas claras, objetivas e eficazes para a prestação da assistência social. A ajuda da população é indispensável, por isso chamamos atenção para o caráter descentralizado que deve ter a assistência social. Contudo, o poder público municipal deve saber a natureza e extensão do auxílio privado, a fim de completar o que faltar. Governar é obra científica.

Cada Municipalidade deveria ter um fichário, denominado "Fichário Municipal de Assistência Social", com as seguintes classificações: a) assistência familiar; b) assistência a indigentes, sem recursos ou desvalidos; c) assistência a enfermos ou crônicos; d) assistência a imigrantes ou condena-

dos; e) assistência a tuberculosos; f) assistência infantil. Isto feito sem critério político-eleitoral.

PONTO XIV

1. A CAMPANHA MUNICIPALISTA BRASILEIRA: AS ENTIDADES MUNICIPALISTAS DE ASPECTOS ASSOCIATIVOS, CULTURAIS E TÉCNICO.

1. A campanha municipalista brasileira surgiu com a fundação da Associação Brasileira de Municípios, em 1946, do qual participamos. Seus objetivos consubstanciados nos primeiros Estatutos eram: a) estudar permanentemente a organização, o funcionamento, as condições e métodos de trabalho dos municípios brasileiros, visando seu melhor rendimento; b) promover o maior intercâmbio possível entre os municípios e com eles colaborar no planejamento, orientação, assistência técnica e implantação de quaisquer modificações ou reformas administrativas; c) receber e difundir sugestões sobre assuntos municipais em colaboração com interessados, estudiosos, entidades públicas e privadas e órgãos governamentais, através de tertúlias, palestras, conferências, monografias e teses; d) elaborar, mediante inquéritos, soluções técnicas para os problemas municipais, especialmente nos setores da administração, urbanismo, saneamento, higiene, viação, construção, produção e abastecimento; e) organizar e favorecer concentrações municipais, congressos regionais e nacionais; f) publicar livros, folhetos, boletins e uma revista de interesse municipal; g) instituir ou patrocinar prêmios de estímulo a atividades culturais; h) contribuir ativamente para criar e desenvolver uma consciência municipal, não somente no campo doutrinário, mas também, no próprio âmbito rural.

Em fevereiro de 1946 fundamos a Revista de Direito Municipal. Em 1 de outubro de 1951 fundamos o Instituto Técnico de Administração Municipal, que é uma organização destinada ao estudo, à investigação, ao ensino e à propaganda dos assuntos concernentes à ciência e à administração municipais, contribuindo inclusive para a formação de especialistas que atendam aos problemas básicos da realidade brasileira, em particular da Bahia, na presente fase de revitalização dos Municípios, através da pregação municipalista. Há dias fundamos, com uma plêiade de ilustres companheiros, o Instituto Brasileiro de Organização, da Bahia.

Apareceu em 1948, sob a inspiração deste baiano notável, idealista puro e organizador consagrado, M. A. Teixeira de Freitas, a Revista Brasileira de Municípios.

Em muitos Estados surgiram entidades municipalistas e publicações de renome, de aspectos associativos, cultural e técnico. A Bahia tem sido um Estado pioneiro. Já possui uma equipe de estudiosos que honra e tem honrado a nossa terra nas reuniões de Municípios. Dois Congressos Nacionais de Municípios foram realizados um em

1950 em Petrópolis e outro em 1952 em São Vicente, São Paulo. Congressos Regionais e Seminários Municipalistas foram realizados em grande número. Na Bahia foram realizados quatro seminários municipalistas, sendo tratados, respectivamente, no primeiro o problema de administração pública; no segundo a criação de novos municípios (em Ilhéus); no terceiro a energia elétrica, de Paulo Afonso; no quarto da Região de Feira de Santana, visando todos os Seminários compilar, analisar, discutir, sistematizar e difundir idéias, ensinamentos, técnicas e experiências municipalistas.

A campanha municipalista brasileira honra ao nosso país, dando um exemplo magnífico de idealismo e objetividade. Ela não mergulhará no oportunismo político nem cairá na anarquia da rua! Os novos líderes nacionais a serviço de uma nova mentalidade de um patriotismo sadio saberão conduzir a sua doutrina a um porto seguro. Formar antes de tudo uma nova equipe de liderança capaz de substituir essas velhas equipes enferujadas e desmoralizadas, que têm levado o Brasil a esse estado atual, eis o primeiro passo. Depois apontar os novos líderes às massas, o caminho da redenção nacional fundado na revitalização das células municipais. O nosso caminho está sendo palmilhado com segurança, firmeza e liderança.

PONTO XV

1. O MOVIMENTO MUNICIPALISTA CONTINENTAL E O DIREITO MUNICIPAL. ALCIDES GRECA E ADRIANO CARMONA ROMAY.

1. Existem duas entidades Interamericanas de Municípios: "A Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal" e "O Instituto Interamericano de História Municipal e Institucional". O 1.º Congresso Pan-Americano de Municípios realizou-se de 14 a 19 de novembro de 1938, na cidade de Havana, Cuba; o 2.º Congresso Histórico Interamericano efetivou-se de 1.º a 4 de junho de 1943, em Cuba. Já foram realizados quatro Congressos da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal e cinco Congressos do Instituto Interamericano de História Municipal.

Há uma consciência continental acêrca dos problemas municipais, forjada com determinação, nas reuniões aludidas, figurando em cada país nomes dos mais autorizados como: Na Argentina, Alcides Greca, Adolfo Korn Villafañe, Rafael Bielsa, Carlos Mounhet, Luis L. Boffi, Faustino Legon, Angel Guido, Lo Valvo, Enrique Gianotti, etc. No Uruguai: Alberto Demicheli, Germán Barbato, Horácio Lara, Eugênio Baroffio, Mário Garbarino, etc. Na Venezuela: Luis Beltran Guerrero, Pedro Dominici, Octavio Mariano, Rafael Ovalles, Adolfo Salví, etc. Nos Estados Unidos da América do Norte: de Lesseps, Morrison Herbert Emmerich, John J. Wemredy, J. Lyle Cunningham,

John Butler, John Hall, John England, Carrol Shaw, Robert Avery, H. G. Pope, etc. No Canadá: Horácio Boivin, J. M. Dubé, Charles Lafontaine, etc. Cuba: Carlos Morán, Adriano Carmona Romay, Leobardo Gonzalez, etc. Peru: Germán de Velasco, José Arana, etc. Porto Rico: Felisa Rincón de Gautier e representantes outros de países americanos.

O ensino do Direito Municipal tem sido assunto tratado nos Congressos Interamericanos de Municípios, nas Conferências Interamericanas de Advogados e nos Congressos Nacional e Regionais de Municípios. No último realizado no Uruguai a matéria foi inserida entre as suas recomendações. No texto completo das resoluções da VII Conferência Interamericana de Advogados, referentes aos temas 1 e 3, Comité IV — Direito Municipal é assunto tratado com o maior destaque, inicialmente declarando: a autonomia municipal é matéria constitucional típica". Em muitas cátedras universitárias o ensino do Direito Municipal faz parte de disciplina autônoma, como em Cuba, Argentina, Equador, etc.

Duas figuras continentais merecem aqui, ao encerrarmos este Curso Sumário de Direito Municipal, ser citadas como representantes máximos do continente em conhecimento, autoridade e trabalhos realizados: os professores Alcides Greca, da Argentina e Adriano Carmona Romay, de Cuba. Dois, expoentes magníficos, dois mestres consagrados, dois idealistas puros e dois nomes dignos do nosso respeito e admiração profunda. Nossas simples, modestas e resumidas aulas tiveram como esteios entre outros as lições desses dois professores que honram a consciência científica das Américas.

Contribuímos, na medida de nossas forças e de nossas experiências, para que o povo e os estudantes de nossas Faculdades ficassem a par dos fundamentos científicos da campanha municipalista e da necessidade do ensino especializado do Direito Municipal. Outro nome que desejamos proclamar, numa fidelidade de propósitos, é o daquele que nos orientou no estudo do Direito Municipal: o Professor Aliomar Baleeiro. No seu projeto criando a cadeira de Direito Municipal proclama com a sua autoridade: "O Município, hoje, não chega a ocupar 4 horas de aulas nos 5 anos dos cursos jurídicos". Quem afirma desse modo é um professor de duas Faculdades de Direito. Que os alunos de nossas Faculdade e o povo saibam dessa afirmativa que envolve a maior crítica aos nossos currículos universitários, situados longe de nossa época e para o mundo que não mais aquele em que eles foram programados. Ou teremos a coragem de lutar para que saíamos do classicismo universitário ou as nossas Universidades mergulharão na agonia do descrédito e da utopia, formando jovens para uma realidade que não é a do meio social e cultural do mundo moderno.