

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## A Teoria do Estado Municipalista

YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA

SUMÁRIO — 1. Mais uma etapa revolucionária municipalista de sentido nacional — 2. A elaboração por cada Município de sua Lei Orgânica: o pensamento de João Barbalho, Castro Nunes, João Mangabeira, G. Jellinek, R. Carré de Malberg, Jaime Aires, Pedro Calmon, Vitor Nunes Leal, Pontes de Miranda, J. H. Meireles Teixeira, Arruda Viana, Almachio Diniz, Pedro Teodoro da Cunha, Francisco Machado Vila, Wandenkolk Wanderley, Rômulo Almeida, Paulo Cavalcanti, J. C. Ataliba Nogueira, Clio Fiori Druck, Meira de Vasconcelos, Levi Carneiro, Rafael Xavier e Pinto Ferreira — 3. As Constituições dos Estados-membros brasileiros — 4. O exemplo histórico do Rio Grande do Sul — 5. O Direito Comparado: Alcides Greca — Os diversos sistemas norte-americanos — Rafael Bielsa, Jaime Bryce, Charles Eisenmann — A. Hamilton, J. Jay e J. Madison — 6. As Constituições Americanas: norte-americana, cubana e brasileira — Ramiro Capablanca Graupera, Adriano Carmona Romay, Gustavo Gutierrez, Ramon Infiesta e Enrique Hernández Corujo — 7. Conclusões: A teoria do Estado municipalista caracteriza-se pela descentralização política e administrativa em três graus: a União, os Estados-membros e os Municípios, tendo êstes o direito de elaborarem a sua Lei Orgânica, exercendo cada um o seu poder constituinte local.

### 1. MAIS UMA ETAPA REVOLUCIONÁRIA MUNICIPALISTA DE SENTIDO NACIONAL

**N**ÃO é possível acreditar-se nos benefícios de uma Carta política quando as funções constitucionais, por onde se repartem as esferas de atuação governamental, estão emperradas, desajustadas, funcionamento mal.

Desejamos pleitear tôdas as medidas necessárias para alcançar o nosso objetivo, dentro da ordem, do respeito constitucional, porque não acreditamos nos benefícios das revoluções sangrentas, ou nos golpes brancos de Estado confiados como estamos que sòmente pela educação, pela doutrinação universitária, pela ação parlamentar, pelos comícios nas praças públicas, pelo apoio da imprensa, pela atuação científica é que o homem pode, realmente, realizar uma obra de transformação política, econômica e social, eficaz e permanente, sólida e real, vitoriosa e histórica. Quan-

do as aspirações de um povo são legítimas não há govêrno que resista, não há parlamento que não ceda, não há cátedra que se não manifeste favorável, não há imprensa que não divulgue e ajude, não há consciência humana que deixe de trabalhar pela legitimidade da causa. Acreditamos, confiamos, em nossa reivindicação municipalista porque ela está, precisamente, nestas condições, e estamos já a descortinar no horizonte os sinais de nossa vitoriosa jornada dentro de pouco tempo.

A nossa aspiração na defesa dos direitos de livre elaboração das Leis Orgânicas por cada Município é de caráter nacional. Não é exclusiva de um partido, de uma facção ou de uma corrente política. Pleiteamos para todos sem distinção partidária e sem colorido governamental; para todos os Estados da federação, do norte ao sul, para os grandes como para os pequenos.

Souo a hora de se completar mais uma etapa revolucionária, no bom sentido, municipalista no Brasil. Ontem, foi a Constituição federal de 1946 determinando uma melhoria financeira para os nossos abandonados Municípios. Hoje, é o início de uma grande jornada que se fundamenta numa justa reivindicação política para os mesmos, reivindicação constitucional e a mais legítima possível.

Prescreve o artigo 28 da Constituição Federal: A autonomia dos Municípios será assegurada:

I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse 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.

### 2. A ELABORAÇÃO POR CADA MUNICÍPIO DE SUA LEI ORGÂNICA

E' que no caso a verdadeira interpretação das Constituições republicanas brasileiras sempre esteve com os legisladores dos pampas, ciosos dos destinos daquela grande e próspera região.

Contrariando o pensamento de BARBALHO, diz CASTRO NUNES que êle "não inclui entre os princípios constitucionais da União o artigo 68",

da Constituição de 1891, por consequência a autonomia dos Municípios. (1)

Contudo, o mestre JOÃO BARBALHO, nos seus comentários em torno do artigo 68 da Constituição Federal de 1891, confessava que era favorável a que cada Município elaborasse sua Lei Orgânica, sentenciando: (2)

“Damos razão ao autor da emenda quanto ao reconhecer aos municípios o direito de se organizarem, e nisto somos coerentes com o que estabelecíamos no “Esbôço de Organização Política e Administrativa” que, — na qualidade de membro da comissão incumbida pelo governador de Pernambuco, de elaborar a Constituição que devia ser submetida à assembléa do mesmo Estado, — apresentamos à dita comissão para base de seu importante trabalho. Aí consagrávamos a liberdade dos municípios se constituírem, fazendo cada um dêles mesmos sua lei orgânica, respeitadas a Constituição federal e a do Estado e garantindo-lhes esta o poder promoverem e zelarem conforme mais conveniente entendessem tudo quanto se refere à sua vida econômica, e administrativa, sem dependência alguma de estranha autoridade.”

Mais adiante declara peremptoriamente:

“E esta entrega dos negócios municipais, sem exceção, aos próprios municípios é não somente lógica, num regime federal representativo, como é benéfica e de salutareos efeitos.”

Isto, escrito em 1902, tinha a força de uma convicção profunda e verdadeira.

A exegese federativista do Brasil impõe uma revisão nos seus conceitos fundamentais. No Império tivemos um regime de governo unitário, capaz de consolidar, naquele período histórico da formação nacional, a unidade política e administrativa da pátria. Com a república o país inclinou-se pela descentralização, caracterizando-se pelo regime federativo, isto é, os Estados-membros passaram a ser autônomos. Duas esferas de competências com poderes definidos: a União e os Estados federados. Por sua vez os Municípios tiveram, também, com o artigo 68 da Carta Política de 1891 uma valorização constitucional mais prestigiada, embora o citado artigo tenha dado margem às interpretações mais divergentes.

Na constituinte nacional em 1933, o brilhante e erudito jurista brasileiro, JOÃO MANGABEIRA, que foi o Relator-Geral do anteprojeto governamental, debatendo com vigor e com a proficiência com que costumamos apreciá-lo, aspectos de nosso regime federativo, visando: (3)

“Pena é que não examinassem o anteprojeto à luz de qualquer das doutrinas dos grandes professores de renome universal. Aceitariam a de Jellinek, que assinala como característica do Estado Federal, a autonomia constitucional das unidades federativas? E' exatamente o que o anteprojeto consagra, outorgando a cada Estado a faculdade de organizar sua Constituição e reformá-la.”

Este é o verdadeiro conceito de federalismo, apesar das doutrinas divergentes, entretanto não

corresponde na sua sistemática a realidade do artigo 28 da Constituição Brasileira de 1946, e, especialmente, o exemplo do Rio Grande do Sul, onde os municípios têm seu poder constituinte local, desde 1891!

O citado JELLINEK esclarece o seu ponto de vista, como sempre de modo erudito e exaustivo: (4)

“Los Estados miembros del Estado federal son Estados no soberanos. Sin embargo, la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estos Estados, y, por consiguiente, a ellos mismos, una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado uno. La organización del Estado federal descansa en una Constitución sino es su propia ley, y que no puede ser modificada sino por otra del Estado federal, mas nunca por la voluntad de los Estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una forma distinta de la que establece la Constitución. En la medida en que prevalezca la soberanía del Estado federal, pierden los Estados miembros su carácter de Estado.”

Por sua vez R. CARRÉ DE MALBERG, tratadista de fôlego, conceitua: (5)

“Indudablemente se desprende, de la participación federativa de estas colectividades en la potestad, del Estado federal, que existe dentro de este Estado un *dualismo orgánico*, que consiste en que el Estado federal tiene por órganos dobles, a la vez, sus órganos centrales o especiales y sus miembros confederados, y es ésta en realidad una de las características principales del Estado federal.”

JAIME JUNQUEIRA AIRES, eminente professor da Faculdade de Direito da Bahia, acentua: (6)

“No Brasil, a cláusula do artigo 68 da nossa Constituição consagra a autonomia dos municípios “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. A interpretação dessa norma constitucional, porém, na nossa vida republicana não tem sido mansa, nem pacífica.”

Não concordamos, e o exemplo claro do Rio Grande do Sul é uma afirmação em contrário com o modo de pensar, *data venia*, do mestre JAIME AIRES, quando conceitua que: “E' como simples declaração constitucional que deve ser interpretado o artigo 68”.

Apoiado o ilustre professor baiano nas idéias de CASTRO NUNES, e do *Supremo Tribunal Federal*. O fundamento pelo qual considerava que o artigo 68 representava um mínimo de autonomia municipal era o velho conceito de que nas federações os Estados-membros são *unitários*. Esta é a lição de CASTRO NUNES: (7)

“Nos países organizados sob a forma federativa, encontra-se o município autônomo como instituição dos Estados-membros.

Estes são unitários na sua organização interna.

Descentralizam-se, pois, como os Estados do tipo unitário — por meio da autonomia comunal.”

Em que pêsse a nossa admiração pelo estudioso baiano do artigo 68 da Carta Política de

(1) *Do Estado Federado e sua organização municipal* — Rio de Janeiro, 1920, págs. 105 e 108.

(2) *Constituição Federal Brasileira* — Rio de Janeiro, 1902, pág. 282.

(3) *Em Torno da Constituição* — 1934, São Paulo, pág. 24.

(4) *Teoria general del Estado* — Buenos Aires, 1943, pág. 623.

(5) *Teoria general del Estado* — México — 1948, pág. 127.

(6) *Comentário ao artigo 68 da Constituição* — Salvador — Bahia, 1928, pág. 7.

(7) *Obra citada*, pág. 83.

1891, não o apoiamos na doutrina, e historicamente, a interpretação do artigo 68 deveria ter sido a mais elástica possível, e se não foi em todos os Estados do Brasil nestes termos concebida, chegou o momento histórico de se consolidar de modo indiscutível, plausível e positivo. Na atualidade constitucional brasileira nenhum Município pode deixar de ter a faculdade de elaborar a sua própria lei orgânica, nos limites da Constituição federal de 1946.

Do contrário seria a continuidade, no mínimo, de uma injustiça, — porque uma desigualdade, — poderem os Municípios do Rio Grande do Sul gozar de uma autonomia política e administrativa superior, mais profunda, do que os demais Municípios brasileiros. Esta desigualdade já histórica não pode continuar, não continuará, lutaremos até o momento em que a vitória sorrir a todos os Municípios sem distinção, do Amazonas aos pampas.

Ao simpático Estado do Rio Grande do Sul coube a primazia deste grande ideal republicano. Aos demais Estados cabe, agora, trabalhar para que o conceito de autonomia municipal em nosso país não traga em seu bôjo a disparidade de fundamento, e a desigualdade legislativa capaz de trazer, como está trazendo, um descontentamento nacional.

A federação é a descentralização política e administrativa em dois graus: a União e os Estados federados. Em verdade o conceito de regime federativo deve ser revisto na doutrina. O regime federativo brasileiro fundamenta-se no poder soberano da União e no poder autônomo dos Estados. Nos Estados Unidos da América do Norte as concepções doutrinárias sobre o Estado federal dividem:

HAMILTON, JAY, MARSHALL, STORY, sustentando que a Constituição norte-americana fôra obra do povo; JEFFERSON pretendendo que os Estados federados da confederação Americana não renunciaram os seus poderes soberanos; JACKSON adota ponto de vista intermediário, segundo os princípios clássicos do federalismo. (8)

PEDRO CALMON esclarece que: "A estrutura do Estado federal pressupõe três ordens jurídicas: a Constituição, a competência federal e a ordem jurídica dos Estados-membros". (9)

O eminente CASTRO NUNES declara peremptoriamente: "A autonomia do município nada tem que ver com a forma federativa, em que pèse a frase feita que se encontra repetida a cada passo." (10)

Ainda PEDRO CALMON também aceita a opinião de CASTRO NUNES, quando declara: (11)

(8) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — A Constituição Federal Comentada — 1948, págs. 16 e 17.

(9) Curso de Teoria Geral do Estado — 1949, pág. 237.

(10) Do Estado Federado e sua organização municipal — 1920, pág. 81.

(11) Obra citada, pág. 232.

"Mas municipalismo não é federalismo".

A teoria do Estado federativo cede lugar à nossa teoria do Estado municipalista. Ela se fundamenta na realidade dos fatos. A teoria do Estado federado é a descentralização em dois graus; a teoria do Estado municipalista é a descentralização em 3 graus. Na teoria do Estado federado a descentralização existente é da União e dos Estados-membros; na teoria do Estado municipalista caracteriza-se pela descentralização da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Na teoria do Estado federativo os Estados-membros são *unitários*; na teoria do Estado municipalista as garantias fundamentais da autonomia política e administrativa dos Municípios são asseguradas não pelas Constituições Estaduais, porém pela Carta Magna.

VITOR NUNES LEAL estudando, com a proficiência de sempre, as "Leis Municipais", debate o problema da "tríplice repartição de competência na federação brasileira". (12)

O insigne constitucionalista PONTES DE MIRANDA repele o conceito de que os Estados-membros são *unitários* na federação brasileira, doutrinando em seus brilhantes *Comentários à Constituição de 1946*: (13)

"Ainda hoje, qualquer programa político, que não seja o de dar o máximo poder possível aos Municípios, fazendo-os, com a União, as duas verdadeiras estruturas da vida constitucional do Brasil, pois que são as duas únicas realidades criadoras de riqueza, de agregação e de energia, não tocará, sequer, o problema estrutural do Brasil."

Define de modo que vem colaborar com o nosso ponto de vista, o Município como: (14)

"E" a entidade intraestatal rígida como o Estado-membro."

J. H. MEIRELES TEIXEIRA, eminente escritor paulista, também sustenta que os Municípios têm o direito de elaboração de normas legais reguladoras dos assuntos de seu peculiar interesse: (15)

"Fora de dúvida, portanto, é que a Constituição brasileira, assegurando aos Municípios *autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*", outorgou-lhes, nessa esfera de atividade, um poder de autodeterminação inderrogável pelos Estados-membros, ou pela União, vale dizer, atribuiu aos entes locais o poder de editarem normas jurídicas a respeito dos assuntos tidos como de seu peculiar interesse, poder verdadeiramente legiferante, e em cujo exercício, dentro desses limites, se afirma o seu *"jus imperii"* com a mesma intensidade e características que nos demais setores do direito público."

(12) *Revista de Direito Administrativo*, vol. XVI, 1949, págs. 376 e segs.

(13) *Comentários à Constituição de 1946*, Vol. I, Rio de Janeiro, 1947, pág. 484.

(14) *Obra citada*, pág. 486.

(15) *O Estatuto dos Funcionários e a autonomia municipal*, São Paulo, 1947, pág. 48.

Por sua vez ARRUDA VIANA, estudioso da lei orgânica do Estado de São Paulo, com proficiência e erudição, declara: (16)

“Hoje, portanto, não há como se possa afirmar que a autonomia municipal existe como mera delegação do Estado. Ao contrário ela é e existe como algo que a si próprio se gerasse, pois que resulta diretamente da fonte nacional.”

O notável jurista baiano ALMACHIO DINIZ, professor brilhante que foi da Faculdade de Direito da Bahia, já proclamava sem rodeios nem tergiversações, o princípio da autonomia municipal de modo pleno e real, acentuando: (17)

“Autônomo, o mais que o puder ser, o nosso município deve ser o próprio autor de suas leis, ou a sua lei orgânica deve ser decretada pelo órgão legislativo do Estado?”

A prática tem sido uma, e a orientação constitucional (artigo 68 da Constituição federal) completamente contrária. De sorte que, prevalecendo o que se tem praticado, a nossa organização municipal, feita e determinada por uma lei estadual, é uma organização inconstitucional, exercendo o Estado uma tutela franca e declarada, *ad integrandum personam pupili*, que é uma centralização de todo prejudicial à autonomia dos municípios.”

Criticando a interpretação do famoso artigo 68, esclareceu: (18)

“Muito especial é a situação dos municípios da Bahia, cuja autonomia, embora solenemente consagrada pelo artigo 68 da Constituição federal, está deturpada pela tutela que o Estado exerce por força de leis orgânicas, de diversas datas, provindas do absurdo do artigo 106 da Constituição Estadual”.

No 1.º Congresso Nacional de Municípios, realizado em Petrópolis, onde a consciência municipalista da Nação se fez representar de modo expressivo, e os problemas do “Direito e Ciência da Administração Municipal” foram objeto de estudo e debate, a Câmara Municipal de São Paulo apresentou uma interessante tese defendendo a autonomia do Município, contrariando o regime atual na quase totalidade dos Estados Brasileiros, de imposição das leis orgânicas aos municípios pelos Estados-membros, concluindo: (19)

“Pela Carta Constitucional própria, tal como ocorre na América do Norte. Neste país, em virtude de dispositivo constitucional dos Estados-membros, os Municípios têm capacidade política para elaborar sua Carta Constitucional. Entre nós, o preceito constante do Artigo 28 da Constituição Federal em vigor, não é embaraço para que cada Município possa elaborar o seu “home-rule-charter” desde que se enquadre nos moldes do sistema político constitucional vigente.”

A Câmara Municipal de Santos apresentou também uma tese a respeito da autonomia municipal, no conclave municipalista de Petrópolis,

(16) *O Município e a sua Lei Orgânica*, São Paulo, 1950, pág. 70.

(17) *Direito Constitucional. Autonomia dos Municípios* — Bahia, pág. 28.

(18) *Obra citada*, pág. 43.

(19) A tese: *Caracterização e definição de autonomia — Conceito político-social do Município* — O Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, Dr. Marrey Junior, designou a Comissão abaixo para elaborar o referido trabalho: Dr. Marcos Mélega (relator), Drs. Jânio Quadros e Brasil Vandecchis, pág. 23.

tendo sido seu relator no parlamento municipal de Santos o ilustrado Vereador dr. PEDRO THEODORO DA CUNHA, que elaborou erudito trabalho, concluindo de modo claro contra a interferência dos Estados federados na vida dos Municípios brasileiros: (20)

“A faculdade que possuem os Estados-membros de organizarem os Municípios é outra fonte inesgotável de restrições quer de ordem administrativa, como de natureza política, agindo da forma que melhor aprouver aos interesses particulares dos partidos dominantes”.

Entretanto, não foram os representantes paulistas os únicos a defender no 1.º Congresso Nacional de Municípios o princípio da autonomia municipal, todos os Congressistas, numa unanimidade conscienciosa, zelaram por tal princípio.

Outra figura destacada da reunião do Rio Grande do Sul, FRANCISCO MACHADO VILA, numa tese tão ilustrada quanto a da Câmara Municipal de São Paulo, honra da cultura nacional, por sua vez, nas suas conclusões defende a autonomia de conteúdo o mais elástico para os Municípios brasileiros: (21)

“Outorga aos Municípios do direito de se organizarem eles mesmos, pela instituição do sistema de Cartas próprias, observados os princípios das Constituições Federal e Estaduais.”

Para justificar apontou o eminente municipalista gaúcho o exemplo de seu próprio Estado, constitutivo de uma tradição salutar, proclamando: (22)

“E’ o sistema que sempre vigorou e ainda vigora no Rio Grande do Sul, com excelentes resultados, do ponto de vista político e administrativo. Graças à prática desse sistema este Estado tem sido apontado desde o regime da Constituição de 1891, em cujo artigo 68 a autonomia municipal era um princípio sem conteúdo definido, como a unidade federada onde a “autonomia municipal foi verdadeiramente considerada. (ALMACHIO DINIZ, *Direito Público e Direito Constitucional Brasileiro* — 1917) ou como o Estado que possui a Constituição “mais coerente com os princípios estabelecidos na Constituição federal, por conferir aos Municípios o direito de elaborar a sua lei orgânica” (SILVA MARQUES, *Elem. de Direito Público e Constitucional*, 1919).

Outra tese foi a do Vereador WANDENKOLK WANDERLEY, da Câmara Municipal do Recife, tendo como única conclusão: (23)

“Pugnar, este Congresso Nacional dos Municípios brasileiros, por todos os meios ao seu alcance, pela abolição das Leis Orgânicas Municipais, de todos os Estados da Federação ficando, desse modo, a vida político-administrativa dos Municípios adstrita, exclusivamente, às prescrições das Constituições Federal e Estadual e às normas municipais complementares a este último estatuto constitucional, elaboradas pelas respectivas Câmaras Municipais.”

(20) Tese: *Caracterização e definição da autonomia municipal e restrições atentatórias à mesma. Conceito político-social do Município* — 1950, pág. 31.

(21) A tese: *Caracterização e definição da autonomia municipal e restrições à mesma. Conceito político-social do Município* — 1950, pág. 27.

(22) *A tese citada*, pág. 28.

(23) Tese: *O Município. Da Autonomia Municipal. Garantias Constitucionais. Restrições* — 1950, pág. 18.

O estudioso baiano RÔMULO ALMEIDA, uma das figuras de relêvo da nova geração, em tese elaborada para o Congresso de Municípios de Petrópolis, no capítulo político defende o princípio de que a sua "autonomia deve ser plena, na extensão em que as decisões possam ser tomadas pelo poder local". Caracterizando que: "A plena eficácia dessa autonomia depende do sistema de garantias jurídicas, políticas, policiais, administrativas, fiscais, econômicas, que dependem da organização federal e estadual." (24)

O ilustre parlamentar PAULO CAVALCANTI, de Pernambuco, em discurso proferido na Assembléia Legislativa daquele Estado, defende com erudição a tese da autonomia municipal. Cita na sua oração também o grande constitucionalista baiano Almachio Diniz, com clareza afirmando: (25)

"A tendência nascente em nossa época, sobretudo em regimes constitucionais como o nosso, é no sentido de cada vez mais garantir-se ao município o direito de autogovernar-se, sem interferência estranha em matéria de economia local, quer política, quer administrativa."

J. C. ATALIBA NOGUEIRA, erudito jurista paulista, não foge ao conceito atual da autonomia municipal quando entende que: (26)

"Consoante o sistema da atual Constituição política, o município não é mera circunscrição subordinada; tem ele personalidade política, é autônomo em face do Estado federado e da União."

O Rio Grande do Sul pela palavra autorizada de CLIO FIORI DRUCK, analisando o municipalismo riograndense assegura: (27)

"Seguindo a velha tradição riograndense de Castilhos, que, nesse particular, buscava fonte na comuna francesa do século XIV, a Constituição do Estado adotou para o Município o sistema das cartas próprias requintando-lhes a autonomia constitucional."

O Estado moderno não pode ser centralizado, porque a concepção mais alta da civilização não admite mais que o progresso fique adstrito a determinada cidade ou região. Todo o território nacional tem que se desenvolver como num só todo, sem profundas diferenças econômicas, sociais ou políticas. Um regime unitário não pode atender mais a um país de grande extensão territorial, ao dever que tem o Estado moderno de solucionar os anseios da coletividade, aos seus serviços públicos, seus direitos políticos, individuais e econômicos. A civilização brasileira mais progressista é a litorânea. A nossa hinterlândia é abandonada, desprezada e sofridora. Basta acentuar este crime político e administrativo: O Distrito Federal arrecada mais do que todos os municípios brasileiros! Isto representa um atentado ao nosso Estado chamado federativo, em marcha para o Estado muni-

cipalista. Que concepção integral de civilização nós possuímos! Que injustiça política! Que erro administrativo! Urge transferir-se, sem delongas, a Capital do país para o Planalto Central como o primeiro passo para a redenção da civilização nacional.

O Estado municipalista não se pode conceber, tão-somente, em termos políticos, nem tão pouco jurídicos, senão dentro da equação financeira e econômica de um povo, repartindo-se com certa equidade a riqueza coletiva da Nação. E' a adoção do sistema de "vasos comunicantes", por exemplo, quanto a aplicação dos 10% do imposto de renda, que nos fala ALIOMAR BALEEIRO, a quem muito deve o homem do interior brasileiro pela medida legislativa que promoveu em seu benefício, quer na Constituição de 1946, quer no último período legislativo.

MEIRA DE VASCONCELOS, na constituinte de 1891, apresentou uma emenda permitindo que os Municípios tivessem o direito de se organizarem, declarando na sua justificativa: (28)

"Entendo que teríamos sofismado a patriótica aspiração da autonomia do poder municipal, se não déssemos aos municípios o direito de se organizarem, observadas apenas aquelas restrições que têm por fim manter a linha divisória entre a competência dos Estados e a dos mesmos municípios."

O sistema federativo deve deixar a cada município consultar os seus interesses especiais e tantas outras circunstâncias que não se pode deixar de considerar outros tantos fatores de uma boa organização comercial."

O consagrado justista LEVI CARNEIRO vai ao nosso encontro quando declara que a "autonomia provincial e a municipal não são incompatíveis, antes se completam". (29)

E falar-se sobre os problemas municipais no Brasil sem falar em RAFAEL XAVIER, seria uma injustiça tão flagrante que revoltaria qualquer consciência, êle que é, inegavelmente, o nosso grande líder de campanha, lutador tenaz e idealista, também conosco, repele a velha concepção do federalismo que não prestigie os Municípios, recordando as suas palavras na conferência que pronunciou no encerramento do 1.º Congresso Municipal do Rio Grande do Norte: (30)

"O que combatemos é simplesmente aquela concepção estreita de federalismo que termina nos limites da segunda órbita político-administrativa, e descebece o Município."

Acaba de ser publicada a 2.ª edição do tratado de Direito Constitucional da autoria de Pinto Ferreira, onde o eminente Professor do Recife conceitua o Estado federal: (31)

"E' uma organização, formada sob a base de uma repartição de competência entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supre-

(24) *Problemas Estruturais do Município* — 1950.

(25) *Em defesa da Autonomia Municipal*, Boletim do Departamento das Prefeituras Municipais, do Estado do Rio Grande do Sul, ns. 19 e 20 — pág. 7.

(26) *O Município e os municípios na Constituição Federal de 1946*, São Paulo, 1947, pág. 20.

(27) *Conceituação da Autonomia do Município na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul* — Pôrto Alegre — 1949, pág. 4.

(28) *Obra citada de João Barbalho*, pág. 282.

(29) *Problemas Municipais* — Rio de Janeiro — 1931, pág. 35.

(30) *Campanha Municipalista* — Rio de Janeiro — 1950, pág. 183.

(31) *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno* — 2.ª edição, Rio de Janeiro, 1951, Vol. II, pág. 749.

macia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União."

Não fala o erudito professor em Município, refere-se ao conceito da autonomia constitucional "como diria DURAND, de se adotar a si mesmo de uma lei fundamental, respeitados os princípios constitucionais da União."

O que defendemos é um Estado em que o Município tenha uma autonomia tão definida como a provincial, estabelecida pela Carta Magna do país. Será a doutrina do futuro, quando os povos forem ainda mais civilizados, mais descentralizadas as funções políticas e administrativas das Nações.

O federalismo existe, como na atual Constituição Argentina, de 11 de março de 1949, firmado no seu art. 5.º, que estabelece:

"Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, la educación primaria y la cooperación requerida con el gobierno federal a fin de hacer cumplir esta constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten. Con estas condiciones el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."

O Brasil evoluiu na matéria, elasteceu o seu regime descentralizante, prestigiando os direitos dos Municípios na sua Carta Magna.

Examinaremos, agora, qual a orientação constitucional dos Estados federados brasileiros quanto à organização municipal. Do estudo da legislação comparada verificaremos as diretrizes legais quanto à matéria.

### 3. AS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS BRASILEIROS

#### A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS

##### *Dos Municípios*

Artigo 102. Os Municípios serão autônomos no concernente ao seu peculiar interesse e reger-se-ão pela respectiva lei orgânica, observados os seguintes princípios constitucionais:

- a) a eleição dos prefeitos e vereadores;
- b) a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas;
- c) organização dos serviços públicos locais.

##### *Das atribuições da Assembléia Legislativa*

Artigo 22. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado:

XVI — legislar sobre todas as matérias da competência do Estado, supletiva ou complementarmente com a União, na forma do artigo 5.º n.º XV, letras b, c, d, f, h, j, l, o, e r, da Constituição Federal ou em especial sobre:

- c) organização municipal, observado o princípio de autonomia em tudo quanto lhe respeite ao peculiar interesse.

#### *A Constituição do Estado do Pará*

Artigo 65. O Estado é dividido em Municípios, pela forma que a lei estatuir.

Artigo 73. E' assegurada a autonomia dos Municípios:

- I — pela eleição do Prefeito e 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 a aplicação de suas rendas;
  - b) à organização dos serviços públicos locais.

Artigo 77. O Estado não intervirá nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando:

- I — verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;
- II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

#### *A Constituição do Estado do Maranhão*

Artigo 84. Os Municípios serão organizados por lei ordinária, de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo o que diz respeito a seu peculiar interesse.

#### *A Constituição do Estado do Piauí*

Artigo 37. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

- 9) votar a Lei Orgânica dos Municípios (artigo 16).

#### *A Constituição do Estado do Ceará*

Artigo 17. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

- XV — votar a lei orgânica dos Municípios.

#### *A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte*

Artigo 97. A lei orgânica dos municípios definirá as atribuições e deveres dos prefeitos.

#### *A Constituição do Estado da Paraíba*

Artigo 77. Os Municípios serão organizados por lei, de forma que lhes fique assegurada a autonomia, em tudo o que respeite ao seu peculiar interesse.

#### *A Constituição do Estado de Pernambuco*

Artigo 28. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do governador:

XII — legislar sobre todas as matérias da competência do Estado, privativamente, ou correntemente com a União que não estejam explícita ou implicitamente excluídos pela Constituição Federal, e, em caráter complementar e supletivo, sobre as matérias previstas no artigo 6.º da mesma Constituição inclusive:

- c) a organização municipal.

*A Constituição do Estado de Alagoas*

Artigo 39. Compete privativamente à Assembléia Legislativa com a sanção do governador do Estado:

XI — legislar sobre:

b) a divisão administrativa do Estado e a organização dos Municípios.

*A Constituição do Estado de Sergipe*

Artigo 90. Os Municípios serão organizados por lei ordinária, de forma que lhes fique assegurada a autonomia, em tudo o que respeite ao seu peculiar interêsse.

*A Constituição do Estado da Bahia*

Artigo 94. A atividade dos municípios e o funcionamento dos seus órgãos serão regulados em lei, com observância dos seguintes princípios:

I — autonomia municipal nos termos da Constituição Federal;

II — uniformização das normas de contabilidade e orçamento;

III — limitação da percentagem orçamentária destinada à manutenção do funcionalismo municipal;

IV — obrigatoriedade de emprêgo em obras públicas, serviços sociais, e benefícios de ordem rural, da renda proveniente do disposto no artigo 15, § 4.º e no art. 20 da Constituição Federal;

V — determinação da percentagem mínima da receita arrecadada em cada distrito para ser nêle aplicada em obras e melhoramentos.

Parágrafo único. O município da Capital reger-se-á por lei orgânica especial, votada pela Assembléia Legislativa.

*A Constituição do Estado de Minas Gerais*

Artigo 79. Os municípios serão organizados em lei.

*A Constituição do Estado do Espírito Santo*

Artigo 54. A autonomia dos Municípios será assegurada: Parágrafo único. A amplitude e as condições de exercício dessa autonomia serão regulados na lei de organização Municipal.

*A Constituição do Estado do Rio de Janeiro*

Artigo 85. Será assegurada a autonomia dos Municípios:

Parágrafo único. A organização municipal obedecerá aos preceitos desta Constituição e da Lei Orgânica das Municipalidades, respeitado o disposto neste artigo.

*A Constituição do Estado de São Paulo*

Artigo 75. O órgão legislativo do município é a Câmara Municipal, composta de Vereadores, eleitos por quatro anos.

Parágrafo único. A lei orgânica dos municípios fixará o número de Vereadores de cada Município, conforme sua população e suas rendas, não podendo êsse número ser inferior a sete.

*A Constituição do Estado do Paraná*

Artigo 134. A lei orgânica dos Municípios estabelecerá a forma pela qual se regerão os seus poderes, respeitados os princípios previstos nesta Constituição.

*A Constituição do Estado de Santa Catarina*

Artigo 111. À lei de organização municipal compete:

I — estabelecer as atribuições dos Prefeitos e as das Câmaras Municipais, observando, no que fôr aplicável, o disposto nesta Constituição;

II — fixar o número de vereadores, o qual não excederá a quinze nem será inferior a sete.

*A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*

Artigo 154. São atribuições da Câmara Municipal votar leis e resoluções da competência do Município, especialmente:

II — votar e reformar as leis orgânicas, nos termos desta Constituição.

*A Constituição do Estado de Mato Grosso*

Artigo 13. Compete à Assembléia, com a sanção do governador:

IX — legislar sobre:

b) a organização administrativa, a judiciária e a municipal.

*A Constituição do Estado de Goiás*

Artigo 94. A lei orgânica dos Municípios regulará a organização municipal.

#### 4. O EXEMPLO HISTÓRICO DO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, em face da legislação duas tendências legais apresentam a realidade brasileira:

a) A quase totalidade dos Estados-membros elaborando a Lei Orgânica para os seus respectivos Municípios;

b) o Estado do Rio Grande do Sul desde 1891 garantindo a cada Município gaúcho o direito de exercer o poder constituinte próprio, na elaboração das Leis Orgânicas municipais.

Da leitura das Leis Orgânicas elaboradas pelos diversos Estados federados brasileiros comparativamente com as Leis Orgânicas promulgadas pelos Municípios gaúchos, tivemos a impressão de que as leis que cada Município do Rio Grande do Sul, como poder constituinte local elaborou, são mais perfeitas, mais preciosas e mais eficientes do que as impostas, antidemocráticamente, pelos Estados-membros aos seus respectivos Municípios.

Desejamos citar, por exemplo, as Leis Orgânicas dos Municípios de Pôrto Alegre, Santa Cruz do Sul, Erechim, Carazinho, Caxias do Sul, Lavras do Sul, São Leopoldo, Lajeado, General Vargas, Santo Ângelo, Ijuí, Canoas, São Luís Gonzaga, Jaguarão, Santiago, Santa Maria, Sarandi, Santa Rosa, Santa Vitória do Palmar, Cruz Alta, Passo Fundo, Vacaria, Rosário do Sul, Rio Grande, Alegrete, Marcelino Ramos, Iraí, Taquara, Encruzilhado do Sul, Osório, Montenegro, Estrêla, Nova Prata, Lagoa Vermelha, Cacequi, etc., etc.

Não se concebe que uma lei elaborada para um Município possa servir aos demais, com outras condições geográficas, históricas, econômicas, políticas, financeiras, educativas, etc. Sòmente há pouco tempo, no Estado da Bahia, resolveram os constituintes de 1947 dar ao Município da cidade do Salvador uma Lei Orgânica autônoma, contudo, elaborada pelo próprio Estado-membro e eivada de inconstitucionalidades!

Não é possível continuar este sistema constitucional. Impõe-se reformar tôdas as Constituições Estaduais, com a exceção do Rio Grande do Sul no que tange a dar aos Municípios brasileiros a faculdade de exercerem o poder constituinte local, dentro das normas constitucionais da Carta Magna de 1946, como um acontecimento histórico e necessário ao melhor bem-estar dos Municípios brasileiros, ou, então reformar-se a Constituição Brasileira, inserindo uma disposição pela qual tal pensamento de uma garantia da autonomia municipal mais profunda fôsse interpretado de modo claro e positivo, como acontece com a Constituição de Cuba.

## 5. O DIREITO COMPARADO

Se recorrermos ao estrangeiro, encontramos no pensamento do mais autorizado estudioso do continente americano, do Direito Municipal, o eminentíssimo Professor Alcides Greca, o mesmo sentido de idéias e tendências, a mesma reflexão doutrinária: (32)

"La coexistencia de dos órdenes de autonomia dentro del Estado nacional en los países que han adoptado el sistema federativo de gobierno se ha producido en Estados Unidos y en la Alemania imperial y republicana, sin que ningun tratadista la haya objetado como imposible o anacrónica. La autonomia municipal no será tan amplia como la privincial o estatal, pero no por eso dejará de ser autonomia. Sería, en el peor de los casos, una autonomia de segundo grado, pero que su desenvuelve dentro de su órbita con todas las características de este régimen político."

Na América do Norte diversos são os sistemas adotados, constituindo quatro formas de governo: (33)

### 1. Forma Conselho — Administrador.

(32) *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal* — Santa Fé, 2.<sup>a</sup> edición — Vol. II, 1943, pág. 64.

(33) *Formas de Governo Municipal* — trabalho publicado pela National Municipal League, Tradução de J. VEIGA, "Revista do Serviço Público", Ano VII, Vol. IV, n.º 3, 1944.

2. Forma Executivo Municipal Forte.
3. Forma Comissão.
4. Forma Executivo Municipal Fraco.

O sistema do *home-rule-charter* iniciou-se em Missouri, em convenção constitucional de 1872, e teve uma aplicação imediata em vários Estados. Como ensina RAFAEL BIELSA: (34)

"Esa reforma consistió esencialmente en "reconocer" a las ciudades el derecho de sancionar sus propias "cartas", esto es, poner la carta de la ciudad respecto de sus habitantes, en la misma relación en que se halla la Constitución del Estado respecto de los habitantes del mismo."

Não poderíamos deixar de nos referir ao clássico estudo do famoso JAIME BRYCE (35), como uma homenagem nossa ao citado escritor, honra da cultura universal, o defensor infatigável do federalismo, em cujas páginas brilhantes e eruditas encontramos o pensamento da doutrina, com um sentido o mais elástico e o mais descentralizante, acentuando com o brilho de sua inteligência: "El federalismo, al crear varias legislaturas locais con poderes amplios, descarga a la nacional de una parte de una masa enorme de atribuciones pesadas", defendendo como defendeu o "selfgovernment" local.

CHARLES EISENMAMN, professor da Faculdade de Direito e Ciências Políticas de Estrasburgo, em importante livro, estudando a teoria da "Centralisation et Décentralisation", esclarece: (36)

"Le problème de la centralisation ou de la décentralisation des Etats est le problème du caractère central ou non-central de leurs organes — ou, vu sous l'angle de la législation: de la création d'organes centraux ou d'organes non-centraux. C'est le problème de la compétence personnelle des organes. Il se condense dans l'alternative: organes à compétence personnelle illimitée (ou: totale), ou organes à compétence personnelle limitée (ou: partielle)."

Desejamos prestar também uma outra homenagem ao mais célebre livro sobre o federalismo: "Le Fédéraliste" (Commentaire de la Constitution des Etats-Unis), de A. Hamilton, J. Jay et J. Madison, defensor intransigente das idéias descentralizantes em artigos escritos em favor da Constituição norte-americana, a serem adotadas na Convenção Federal de 17 de setembro de 1787. (37)

## 6. AS CONSTITUIÇÕES AMERICANAS: NORTE-AMERICANA, CUBANA E BRASILEIRA

De tôdas as Constituições do continente americano, aquelas que garantem uma autonomia municipal em bases amplas e plenas podemos destacar: a dos Estados Unidos da América do Norte, a de Cuba e a do Brasil. Uma na América do

(34) *Principios de Régimen Municipal* — Buenos Aires, 12.<sup>a</sup> edição, 1940, pág. 300.

(35) *La República Norteamericana*.

(36) *Centralisation et Décentralisation* — Paris — 1948, pág. 15.

(37) *Le Fédéraliste*, por A. HAMILTON, J. JAY et J. MADISON, tradução francesa. Paris — 1902.



Norte, outra na Central e outra na América do Sul. Os demais países, não há dúvida, asseguram uma certa autonomia aos municípios, menos elástica e mais limitativa, ainda adotando o rígido sistema federativo.

A constituição de Cuba de 1940 é a mais detalhada das Américas, por influência na constituição do grande municipalista cubano RAMIRO CAPABLANCA GRAUPERA, uma glória do Direito Municipal Americano, professor que foi da cátedra cubana específica, denominada "Governo Municipal", ocupada hoje por outra figura de singular relêvo da cultura continental, o professor ADRIANO CARMONA ROMAY, cujo programa de ensino tem um renome universal.

Podemos traçar duas diretrizes doutrinárias das Constituições das Américas:

a) As Constituições que adotam a autonomia municipal dentro de um rígido princípio federativo;

b) as Constituições Norte-Americana, Cubana e Brasileira, assegurando uma autonomia municipal enquadrada na nova concepção por nós denominada do Estado Municipalista, isto é, uma descentralização política de um Estado em três graus.

A Constituição Cubana no seu artigo 222 assegura :

"Los terminos municipales estarán regidos en la forma que estableza la ley, la cual reconocerá el derecho de los municipios a darse su propia Carta Municipal de acuerdo con esta Constitución."

Nesta Constituição a matéria é regulamentada com elasticidade máxima, desdobrando-se no século XV, com três seções: a 1.<sup>a</sup> trata "Del Régimen Municipal" (disposições gerais); a 2.<sup>a</sup> das "garantias de la Autonomia Municipal"; e a 3.<sup>a</sup> "gobierno Municipal".

GUSTAVO GUTIERREZ, RAMON INFUESTA e ENRIQUE HERNÁNDEZ CORUJO, nos seus respectivos trabalhos de Direito Constitucional, estudam o município na história do constitucionalismo cubano. (38)

ADRIANO CARMONA ROMAY, indiscutivelmente uma das maiores expressões da cultura americana, cujo método de ensino tem um renome internacional, referindo-se à atual constituição cubana, de sentido tão municipalista, tanto quanto os regimes constitucionais norte-americano e brasileiro, assinalou: (39)

"Tal régimen de garantías constitucionales a la autonomía municipal ha sido consagrado definitivamente en el artículo 217 de la vigente constitución de la República de 1940.

El sistema de triple garantía — política, administrativa y financiera — así establecido constitucionalmente, ha de tener consecuente aplicación y desarrollo."

(38) *Historia del Derecho Constitucional Cubano* — 1.<sup>o</sup> Tomo, La Habana, 1938; *Historia Constitucional de Cuba* — La Habana, 1942; *Lecciones de Derecho Constitucional Cubano* — La Habana, 1942.

(39) *Las Nuevas Garantías Financieras de la autonomía municipal* — La Habana — 1945, pág. 5.

## 7. CONCLUSÕES

Bem sabemos que a tradição do Direito em conceituar a teoria federativa é velha, difícil de ser substituída por outra; em determinados casos, contudo, revelamos uma realidade evidente, uma tendência nova e uma diretriz atualizada.

Não tememos a resistência dos autores, através dos conceitos aprendidos nos livros, bem sabemos que ela é poderosa. Expomos o nosso ponto de vista, produto de uma análise científica, de uma comparação legislativa e da evolução das funções de competência do Município, no Estado moderno.

Apesar de o Estado moderno ser poderosamente intervencionista, as suas esferas de governo são descentralizadas. De modo contrário, seria a onipotência do dirigente, a ditadura do governante.

Ninguém contesta que o Município exerce poder político, quando elege seu governo local, o Prefeito e os Vereadores, ao lado das suas funções administrativas. A concepção em considerar o Município como uma autarquia não tem consistência doutrinária, principalmente no regime municipal brasileiro.

O Prof. Hans Klinghoffer, da Universidade de Viena, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, estuda a subordinação hierárquica e tutela do Estado sobre entidades de administração autônoma na doutrina alemã e austríaca.

Esclarecendo que: (40) "Para apoiá-la, alegase que os corpos autônomos já existiam antes do Estado. Assim diz Schulze que eles se formaram histórica e não artificialmente e que, sendo, portanto, mais antigos que o próprio Estado, não podem ter sua origem no poder dêste. Refere-se o autor à Alemanha medieval onde "o município era tudo, ao passo que o Estado não era nada".

A anotação da Redação da Revista da autoria do brilhante jurista Vitor Nunes Leal, por sua vez, também, repele "inteiramente estranha à nossa doutrina a mistificação ideológica desmacarada no artigo do Prof. Klinghoffer".

Em conferência que pronunciamos na Argentina, "A influência doutrinária da Argentina no desenvolvimento da ciência municipal americana" nas Faculdades de Ciências Econômicas, Políticas e Comerciais de Rosario e de Direito de Santa Fé repudiamos o conceito que adota Rafael Bielsa, em considerar o Município como uma autarquia. (41)

Em síntese, podemos conceituar a teoria municipalista:

a) Pela descentralização política e administrativa em três graus: a União, os Estados-membros e os Municípios;

(40) *Revista de Direito Administrativo*, janeiro-março — Vol. 19, 1950, pág. 396.

(41) *Doutrinação Municipalista*, 2.<sup>a</sup> edição, 1950, Salvador — Bahia — Brasil, pág. 153.

b) em decorrência dessa descentralização, cada Município tem o direito de elaborar sua Lei Orgânica, exercendo o poder constituinte local;

c) o federalismo é a descentralização em dois graus: a União e os Estados-membros, sendo estes unitários em relação aos Municípios;

d) o exemplo do Rio Grande do Sul, desde 1891, segundo o qual cada Município gaúcho tem o direito de elaborar suas leis locais, exercendo cada Comuna o seu poder constituinte local, em concomitância com o art. 28 da Constituição brasileira de 1946, fixa novas diretrizes doutrinárias, determinando três esferas de funções, harmônicas e independentes, caracterizando o Estado municipalista, mais descentralizado no desdobramento de suas funções que o conceito do Estado federal;

e) reivindicamos que a autonomia municipal que possuem os Municípios do Rio Grande do

Sul seja estendida pelos meios constitucionais indicados, a todos os Municípios brasileiros;

f) cabe a cada Estado-membro revogar a faculdade de elaborar as Leis Orgânicas para os seus respectivos Municípios, ou reformar-se a Constituição nacional, estabelecendo-se de modo claro e positivo que cada Município, em complemento do que dispõe o art. 28 da atual Constituição, exerce legitimamente o seu poder constituinte local;

g) devem os Municípios brasileiros advogar, através de seus representantes políticos nos parlamentos, as medidas necessárias em defesa de uma autonomia municipal idêntica a que têm os Municípios do Rio Grande do Sul, caracterizando-se a Teoria do Estado municipalista nos regimes constitucionais brasileiro, norte-americano e cubano.

