

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Caracterização e definição de autonomia (Tese apresentada ao 1.º Congresso Nacional de Municípios).

Trabalho da Comissão designada pelo Dr. Marrey Júnior, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, Dr. Marcos Mélega, relator, Dr. Jânio Quadros e Dr. Brasil Bandecchi.

A TESE proposta “caracterização e definição de autonomia municipal e restrições atentatórias à mesma” — encontraria sua pronta solução, na análise e interpretação de alguns dispositivos da Constituição Federal em vigor.

Todavia, essa não seria tarefa a ser cometida a quem deva, em Congresso solene das Municipalidades do País, bem expressar o conceito de “autonomia”, na doutrina de direito político, e daí colher-se, na interpretação do *jus-constituito* a sua real dimensão, como expressão de Poder independente na vigência da Constituição atual, e mesmo fixar-se o seu significado doutrinário, para o *jus-constituendo*, desde que não corresponda êle ao que está consignado nos artigos 28 e 29 e seus parágrafos, da Constituição de 1946.

E', pois, no âmbito do direito político, que deveremos ir buscar o sentido exato do que se deve entender por “poder autônomo”.

Se, historicamente, a “Soberania” se revela como negação a tôda subordinação a outro poder — o seu conceito realista abre clareiras, que nos permitem dividir concepções bem atualizadas, do que seja a atividade do Estado, quando se expressa como Soberano, dentro de uma compatibilidade ou concorrência, de “Poder-autônomo”.

A propósito, impõe-se a sábia lição do eminentíssimo Adolfo Posada, nestas palavras, colhidas do seu Tratado de Direito Político: “porém, no processo da vida política, e ao tempo em que se afirma e intensifica a constituição unificada dos Estados, com própria personalidade, *independente* — com soberania — diferenciam-se os núcleos específicos de formação social, com atividade suficiente para manter-se distintos. O Direito, expressão desta diferenciação de núcleos, reconhecendo-os ou lhes atribui a condição de Personalidade, e, êles, os núcleos, ao normar sua atividade própria e dirigida, elaboram por si um *regime jurídico*. Assim, através do Direito, contempla-se o mundo todo da personalidade individual e coletiva, e um *complexo sistema de Estado*, dotados de capacidade para manter-se tal como são”.

Mais adiante, continua o insigne Prof.: “Pois bem, o que especificamente define a *Soberania* é a *capacidade do sujeito, agente dela*, e essa capacidade é o que caracteriza a pessoa; a *capacidade desta implica*, pois, “*soberania-autonomia*” que se produz à medida que se afirma a personalidade, e esta atue como Estado no Direito”.

Daí a definição de Giner: “soberania política e o Poder Supremo do Estado, para fazer com que, o Direito, reine na Sociedade”.

Donde se conclui que a eficácia da Soberania, sua *efetividade*, traduz-se em império ou reinado do Direito, além de apresentar-se como *atributo e condição* do Estado, este considerado integralmente, como comunidade substantiva que é.

Nela está compreendida a idéia de *capacidade* jurídico-político do núcleo humano, assim considerado a Nação, o Povo, a Região, constituído com espírito próprio, visando elaborar normas e manter um regime jurídico, *numa esfera em que outro Poder não prevaleça*.

Destarte, todo Poder que, por disposição constitucional se movimenta em esfera própria, autônoma, sem intervenção de outro — na inteligência dos ensinamentos proferidos pelos doutos na matéria, — age soberanamente, e o Município, pela Constituição em vigor, enquadra-se nesta lição.

Podemos, pois, concluir que, em doutrina, a expressão “soberania”, é igual a “autonomia”, sempre que se aprecie a competência dos Poderes Políticos do Estado Federado, assim considerados a União, os Estados-Membros e os Municípios.

E isto porque, segundo Beck, não se acreditava fôsse possível dividir a soberania, ou admitir a soberania, ou admitir a existência de duas soberanias, girando como planêtas na mesma órbita.

“Em sua virtude, todos os Governos Federais anteriores baseavam-se no princípio, segundo o qual umá “Liga” não podia manifestar sua vontade, a não ser por intermédio dos Estados constituintes, isto é, não se concebia, como possível, que a União de Estados formasse “um” Estado, com povo próprio, com própria soberania, compatível esta com a soberania particular de cada um dos Estados componentes da União” (Beck, Const. dos Estados Unidos, Pesada, ob. cit. pág. 176).

Êsse, o princípio “*novo*” da Constituição Americana, Estado Federal — Estado Soberano de Estados Soberanos, ou, ainda, “União indestrutível

de Estados indestrutíveis”, definido por Tocqueville e Beck como o “de su forma de Gobierno doble” — cob. cit. pág. 178).

Ao juízo do Prof. Posada, a *universalização* do princípio da compatibilidade político-jurídica das soberanias, *que repousa no Federalismo*, tem sido obra capital dos grandes processos ideológicos, e positivos, da transformação da idéia do Poder político, como poder soberano, e que se poderia definir como processo de “espiritualização” ou “desmaterialização” da soberania (ob. cit. página 178).

Aquela e esta fundam-se na lição de que a soberania, assim considerada, não expressa conceito de *quantidade de poder de força material*, porém de *qualidade de poder* e daí sintetizar o poder relação jurídica, para o fim do núcleo social, em que se radica.

Determina-se, assim, a Soberania, segundo Posada, *pela noção de competência*, baseada no suposto de “*autonomia*” (ob. cit. pág. 179).

Outro mestre — J. Waitz — admite que no “Estado Federal” pode a soberania “limitar-se”, ou “ampliar-se”, sem destruir sua essência, daí se inferindo que, na Federação atuem, sem inconveniente, “*duas*” soberanias: a dos Estados e a do Estado Federal, supremas ambas, porém cada qual em sua esfera, *donde a conversão* da soberania em problema jurídico de “*determinação de competência*”, segundo normas constitucionais (ob. cit. pág. 180).

Ninguém, seguindo ainda Posada, se expressou em melhores termos, sobre a *nova e fecunda noção de soberania*, do que Giner, nestas palavras: “soberania é o poder supremo e fundamental do Estado mesmo. Obrar como soberano equivale a decidir em última instância, sem ulterior nem superior recurso, em cujo conceito não é a soberania atributo só daquela instituição (Estado), pois que se dá também no indivíduo, na sociedade doméstica, na religiosa, na científica, na econômica, sob o sentido de que, sendo inteiramente independente na esfera de sua respectiva competência, não reconhece superior, para quanto dentro dela lhes está confiado”. (ob. cit. pg. 181).

Cooley, também intervém por este modo: “os Poderes Soberanos, *uns* se atribuem ao Governo dos Estados Unidos, e *outros* são deixados aos Estados. Em virtude de tal distribuição, a Nação possui poder absoluto, incontestável, a respeito de certos assuntos em todos os Estados, ao tempo em que, *estes*, têm o mesmo poder incondicionado, dentro dos limites respectivos, os Estados têm um poder específico, dependente e revogável”. (Princ. G. da Const. 3.^a ed. págs. 21-22).

Dos ensinamentos reproduzidos, concluímos que, como decorrência da moderna conceituação de soberania, só o Direito é soberano, sendo que os órgãos políticos, tais como a União, os Estados-Membros e os Municípios, bem como as associações e os indivíduos, a ele são submetidos, vindo cada qual a ser autônomo, por força constitucional, em suas órbitas próprias.

Verdade é que, todos os mestres invocados, ao referirem-se à Federação, ocupam-se do Estado Federado, ou Nação, e dos Estados-Membros, como entidades “autônomas”, ou “soberanas”, cabendo aqui o senso estrito ou limitado da palavra, para ser possível a *compatibilidade*, ou *concorrência* das soberanias.

Desfez-se, como se vê, a conceituação do *poder único* dentro da Nação, de querer e *vontade* incontestáveis, contidos na definição de soberania, peculiar aos Estados Cesaristas, de expressão centralizadora.

Hodiernamente, perdura ainda o conceito, porém para esferas próprias, delimitadas, e daí a razão da preferência pelos mestres citados, da palavra “autonomia”, sempre que se procure circunscrever a atividade de um poder político, deixando o sentido de “soberania”, para o Estado Político, ou Nação, em suas relações exteriores.

Certo é, também, que nenhum dos tratadistas do sistema federativo, refere-se, especificamente, ao Município, jogando, sempre, em suas lições, com a União e Estados-Membros.

Entretanto temos para nós, como fato político-social incontestável, que o Município atua como célula dos Estados-Membros, em sua expressão política; e como célula da União, como substratum social.

Se a nossa Constituição, no § 1.^o, do seu artigo 1.^o, preceitua: “A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios”. silenciando quanto aos Municípios — tal circunscrição não pode implicar que o conceito de *autonomia*, o que vale dizer, “soberania-compatível”, não seja extensivo e aplicável aos Municípios.

E isto porque, já no art. 28 desta mesma Constituição vem expresso que: *a autonomia dos Municípios* será assegurada, etc. etc. ...”

A quem bem deseje analisar a Constituição vigente, colherá não existir, nela, um dispositivo, sequer, outorgando a soberania à União, como Poder Governamental, e só, que é.

A sistemática de nosso diploma constitucional reduz-se, assim, em última análise, à “*fixação de competências*”, ao tratar dos Poderes Políticos.

Por isso, já o art. 5.^o, por exemplo, declara: *compete à União* etc. etc. ...

O art. 18 § 1.^o, por outro lado, dispõe: “*aos Estados se reservam* todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Quer isto dizer que os Estados-Membros têm *competência*, para tudo o que não foi reservado para a competência da União.

De considerarmos, por mais, que a palavra *autonomia* aparece, pela primeira vez, quando se refere à fixação da *competência* dos Municípios.

Soberano, pois, pela nossa Constituição, só é o povo, e isso porque no art. 1.^o lê-se: “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”.

Ora, o povo, por sua vontade manifestada na Constituição, está presente, como expressão de poder, tanto na órbita da União, dos Estados-Membros, como dos Municípios.

Por isso, a nós se nos afigura que o § 1.º do art. 1.º em exame, deveria comportar redação que incluísse, também, os Municípios, a fim de que êsse dispositivo se pusesse em harmonia com a contextura constitucional, no que respeita ao preceito: "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido".

Eis aí as razões que nos levam a sustentar que, União, Estados-Membros e Municípios, estão em plano idêntico, do ponto de vista jurídico-constitucional, como expressão soberana, operando em esfera própria, peculiar, e isto porque formam êles o Estado Político Brasileiro.

E se considerarmos, por mais, que o Direito é *conteúdo* da *atividade* do Estado, e sendo a finalidade dêste a "realização da justiça" — encontraremos, delimitada pela própria Constituição três órbitas incumbidas da realização do Direito, e que são, a União, os Estados e o Município, sem que com isso fracionemos a unidade do Direito, na sua realização, como produto de labor e finalidade sociais.

Do Estado, integralmente considerado, de seu ser orgânico, e não dos seus membros em particular, é que dîmana a "atividade", a qual se afirma como expressão sintética, e continuada, de sua personalidade (Posada, ob. cit. pág. 432).

E' o que também nos ensina Ahrens, nestas palavras: "a divisão de poderes do Estado há de fazer-se atendendo aos diferentes estados da *vontade* no Direito; a *vontade*, como querer universal, expressamente declarada e de modo estável, é a *legislação*. Ademais a *vontade* é *princípio supremo de unidade das funções*". (Posada, ob. cit. pág. 466).

Assim sendo, a União só é competente para legislar sôbre as matérias constantes das letras a a r do inciso XV do art 5.º da Constituição vigente; assim como o nosso Estado, não pode ir além do que lhe está assegurado no art. 20, e incisos, da Constituição em vigor.

Quer isto dizer que, no *jus-constituto constitucional* estão incluídas, por exclusão expressa, as matérias constantes do art. 16 da Lei Orgânica em vigor, e de competência Municipal.

Não só o direito escrito reconhece a competência tripartida para a elaboração do direito; pois a doutrina segundo Duguit, também aponta a diferenciação legislativa, mercê a qual, em lugar de uma lei nacional, una e indivisível — *única* — expressão da soberania da nação observa-se a *formação de leis locais*.

De fato, e de direito, ensina êsse eminente Mestre, os Municípios têm, incontestavelmente, uma legislação própria, distinta da lei nacional (Posada, El Regime Municipal, etc. pág. 184).

E isso porque a cidade moderna, ao lado de sua vida de relação com o Estado, tem vida própria, distinta, que é a que deve ser reconhecida

e ordenada, quando a cidade constitui Município. A substantividade dessa vida própria, é o que se trata de *definir, afirmar e defender*, através de processos de descentralização, ou através do regime de *self-government, home-rule ou autonomia*, (ob. cit. pág. 200).

La ciudad "despierta la idea de comunidad y, ante todo, de comunidad geográfica...; se origina del hecho de que un gran número de hombres viven juntos en un mismo lugar". (Mendelson — Posada, ob. cit. pág. 200).

A cidade como unidade sociológica (ainda é Posada quem pontifica), realiza em alto grau a vida local intensa, e ao tomar consciência de si mesma, e na medida em que isso se dá dentro de um Estado — sendo a necessidade de resolver os problemas de *seu regime*, segundo a *política de seu tempo*. Porém, o problema do "*regime próprio*" "*interno*", da *cidade*, envolve um suposto que por sua vez vem a ser condição para a solução adequada e imposta pela índole sociológica da cidade. A afirmação política desta índole, supõe um estado emocional, de vibração coletiva gerador de sentimento impulsor do regime: o *civismo*. O problema da cidade moderna, é sobretudo de *civismo* e se impõe sob novas formas, através do desenvolvimento do *urbanismo*, o qual reclama aplicação eficaz do espírito municipal cívico, ou melhor, a formação de "*uma consciência municipalista*", com responsabilidade coletiva, e por força dela, o individuo-membro da cidade — considera que êsse *regime* é obra que exige de si uma constante vigilância, uma ação pronta como produtor da opinião pública local (ob. cit. pág. 201).

Ante o exposto acima, nada mais seria necessário aduzir, quanto à índole "política" da "autonomia", como sua caracterização.

Aliás, nem outra coisa se colhe do art. 28 da Constituição Federal em vigor.

A autonomia dos Municípios, ali assegurada, é de índole *política*, o que importaria dizer, total, no que se refere à liberdade de dispor sôbre a escolha livre dos representantes do povo, e dos seus problemas político, social, econômico local.

E, se autonomia se define como *governo próprio do que é próprio*, temos que sofre ela restrições, na extensão dêsse significado, enquanto perdurarem os óbices constantes dos §§ 1.º e 2.º do texto citado, pois que a *nomeação* de Prefeitos é *restrição* ao *self-government*, ao *home-rule*, e à *autonomia-política*!

Acode-nos, ainda, que as imunidades dos vereadores, são outra condição indeclinável, para que exista a autonomia política.

Não se concebe que os legisladores do Município, tão legisladores como os das órbitas federal e estadual, fiquem à mercê da interferência dos demais poderes, para o perfeito desempenho de seu mandato.

Afigura-se-nos que essa *dependência* mutila o conceito doutrinário de "autonomia". Outra hipótese seria a *variação* dêsse significado.

Todavia, por mais que se busque entre os estudiosos da matéria, não se depara *gradação* da palavra “*autonomia*”, de sorte a se defrontar com sentido diferente, quando engastada na órbita dos Estados-Membros.

E isso porque já se demonstrou aqui, que, em nosso sistema político, Só o Povo é soberano.

Portanto, se se pretende que, do fato de estar o Povo representado na esfera da União e na dos Estados-Membros, é que lhe advém a condição de “soberanos” — temos então que essa mesma “soberania” deve existir igualmente para o plano Municipal visto que aí, também o Povo se representa, em teor de “qualidade” *idêntico*, através da composição eletiva das Câmaras Municipais, e eleição dos Prefeitos!

Ou, então, nenhum dêesses Poderes — União, Estados goza de soberania e, apenas, de *autonomia*, o que, ainda neste passo, implica numa perfeita equiparação, como expressão política, aos Municípios, de vez que o art. 28 assegura, a êstes, plena autonomia.

Cumpra ainda considerar, na ordem dêste raciocínio, e isso por fôrça da consulta feita aos tratadistas da matéria que, entre o conceito de *soberania* e o de *autonomia*, não se interpõe estágio algum, ou figura intermediária.

De conseguinte : ou todos são soberanos, visto que o Povo — como expressão de vontade de última instância, sem ulterior, nem superior recurso — corporifica as três órbitas — federal, estadual e municipal; ou todos são autônomos, e atento ao significado de *autonomia* como govêrno próprio, do que é próprio — não há então fundamento para que haja Prefeitos nomeados, e vereadores sem as garantias outorgadas aos deputados, para o exercício de mandato popular *idêntico*.

Nota-se, aí, nítida intervenção de outro poder na esfera municipal, com ofensa ao “govêrno próprio do que é próprio”.

Mas, não é só! O Direito Comparado, também lançará luz sôbre a tese em debate.

Howe, em *The British City* — págs. 8-9, mostra-nos que “a cidade é a instituição mais democrática da Grã-Bretanha. A muitos respeito, é a única demonstração da democracia daquele País... Na Inglaterra, como na América, democratiza-se através da cidade. (Posada, Regime Municipal, etc. pág. 179).

Ainda êsse autor: “Em geral, as cidades, ao desenvolver-se e engrandecer-se, têm pugnado em prol do estabelecimento de um “self-government” local que em nada se opõe à afirmação da unidade política do Estado. O movimento da cidade moderna vem ordenando-se no sentido do “home-rule” municipal; a cidade resume a aspiração da democracia governante, que pretende um regime livre e autônomo (ob. cit. página 180).

Fácil, pois, apreender-se que o regime político inglês, segundo Munro e Jennings, surge como regime de “self-government” e de subordinação ao direito.

Sob essa esfera político-jurídica, a Municipalidade inglesa se impõe como uma comunidade distinta, definida.

Como corporação constituída, é formada pelos *eleitores*, e se compõe de Conselheiros, com o Mayor a frente. Uma concepção mais ampla, considerada a Municipalidade como o conjunto dos vizinhos, representados através do corpo eleitoral.

Tudo, no sistema Municipal inglês, é resultante do regime de *representação*, que se manifesta pela relação legal, entre o corpo eleitoral, e o Conselho.

Aos olhos do inglês esclarece Posada: “O exercício de uma intervenção, ou de uma influência qualquer, por parte de um serviço *central* na eleição de uma autoridade *local*, parece incompatível com o grande princípio do “self-government” local.

Tão forte é essa consciência, que um dos princípios não escrito da Constituição inglesa — característico do Governo inglês — dispõe que os *assuntos locais devem ser administrados pelos representantes locais*.

Assim, ainda segundo Redlich, “autonomia” ou “self-government” são expressões especialmente aplicáveis a uma corporação municipal, porque esta é livre para governar-se a si mesma, na esfera traçada pela legislação política e privada do Parlamento. (ob. cit. págs. 249-250).

Como o pressuposto de autonomia política é a existência de uma consciência coletiva, capaz de gerir uma vida social, segundo exigências morais — o regime inglês não se reduz a um puro sistema de garantias exteriores, pois que, é, antes de tudo, uma questão de tendência instintiva, de atmosfera, de pressão social, irreduzível a preceitos legislativos. No funcionamento do regime municipal inglês, a *eficácia* democrática começa por ser uma *eficácia política*, sendo que a *realidade desta*, surge como garantia interna, mesmo no que se relaciona com a *eficácia técnica*. (Posada, página 251).

Êsse espírito, o inglês que emigrou para a América do Norte, levou-o consigo.

Daí Howe sustentar: “A América reclama o “home-rule” para as cidades, por se inspirar no propósito de ampliar as atividades das cidades, e por estar convencida de que a democracia pode enfrentar melhor seus problemas, quando o Govêrno é responsável perante a Comunidade à qual *imediatamente serve* (ob. cit. pág. 281).

Nesse país, ainda segundo Wilcox (*The Amr. City*, cap. X — Posada, pág. 185), o *home-rule* aplicável a cidade, é um termo, em rigor vago. E’ preciso que se *crystalize* em um programa, visto que pode abarcar três distintos direitos: a) o da Municipalidade de eleger, dentre seus próprios cidadãos, os funcionários que têm de administrar as leis na localidade; b) a faculdade que tem esta, ordinariamente, uma cidade, para definir sua própria forma de organização de Govêrno; c) a faculdade que tem a localidade, para determinar a esfera do govêrno local.

Compreende-se melhor o sentido do "*home-rule*" americano, se nos ativermos ao aspecto histórico da evolução das cidades ou Municípios desse País, na luta por sua *emancipação*, frente a intervenção das Legislaturas dos diversos Estados.

A subordinação da cidade ao Estado, esclarece Munro, começa com a independência nacional; porém, a intervenção do Estado na cidade, mantém-se pouco freqüente antes de 1850.

Mesmo nesse ambiente, era crença que o Estado podia intervir nos assuntos locais, mas não devia fazê-lo, se não fôsse a *requerimento* da própria Municipalidade.

Porém, com o crescer da cidade e as exigências de amparar e proteger certos serviços locais, acentuou-se a intromissão das Legislaturas, sem que tal implicasse em melhor administração da cidade, resultando, daí e de modo freqüente, a irritação dos cidadãos.

Êsse o berço da reação contra a interferência dos Estados no Município. Os frutos da reação não tardaram a aparecer.

O Estado de Missouri, em 1873, foi o primeiro a outorgar o "*home-rule*" constitucional à cidade; Califórnia em 1879; Washington em 1889 e Minnesota em 1896.

No comêço do presente século, 12 Estados já haviam concedido o *home-rule*, por via constitucional.

O *home-rule* das cidades americanas, segundo Mr. Kneier, significa um amplo sentido do direito do "*self-government*", ou melhor, o poder concedido a cidade, para elaborar e modificar sua *carta*, e governar-se a si mesma segundo essa mesma *carta*...

Ampla e viva a discussão entre os tratadistas americanos, segundo colhemos do livro já citado, no sentido de afirmar-se se o *home-rule*, como concessão do Estado onde o Município se situe, deve ser por via constitucional, ou legislação ordinária. Afigura-se-nos que, por uma ou outra das vias citadas, a conquista política da cidade, de governar-se a si mesma, é fato consumado naquele País, embora o tratadista invocado, considere de melhor resultado, quando o *home-rule* resulte de preceito constitucional.

As dificuldades encontradas, segundo o eminente Posada, para bem delimitar-se o *home-rule* como *autonomia municipal*, não são *formais*, ou de procedimento, porém de *conteúdo*, para que se saiba quais as matérias que caem sob o contrôlo da Constituição do Município.

Tais embaraços, todavia, são comuns a todos os Países, de *self-government*, *municipal*.

Os livros que nos têm servido de guia neste ensaio, já por mais de uma vez citados, consideram que as experiências do "*home-rule*", na América revelaram: a) o influxo renovador do impulso de expansão da cidade moderna, na transformação do regime, no sentido de afirmar e consolidar a substatividade política do Município. O crescimento,

e expansão da cidade, acentua e define sua personalidade no Estado; b) o caráter indeterminado e variável do *home-rule*, que, não obstante, deve acomodar-se às condições sociais e políticas de cada Estado; c) negação do caráter *aritmético* da noção do *home-rule*, pois não se trata de coisa de *quantidade*, visto que a autonomia encerra melhor a idéia de *qualidade*, e envolve, em aspecto não o que a cidade pode fazer; porém como fazer o que lhe cumpre; tal circunstância afeta a natureza do poder que a cidade exerça como seu, por motivo: 1.º) da esfera da vida municipal, município grande ou pequeno, rural ou urbano; 2.º) caráter, mais ou menos complexo, da *matéria* que se pretenda definir como municipal; d) caráter e função de órgão do Estado que, sociologicamente, corresponde à cidade, e que obriga a situá-la constitucionalmente, como entidade politicamente subordinada (ob. cit. pág. 198).

* * *

Ativemo-nos, mais desenvolvidamente, nos dois tipos de Município: o inglês, por sua vocação e tradição democrática, e exemplo de organização político-administrativa; e o dos Estados Unidos, por se tratar de uma federação, sistema de governo político idêntico ao nosso.

Não teria maior interesse, se nos permitem, a apreciação de outros tipos de cidades-municípios, como as alemãs, francesas, italianas e espanholas, para ficarmos no continente europeu, onde os países sul-americanos, em sua formação, foram buscar os protótipos de organização político-administrativa, pois que, tais países, são de orientação político-administrativa centralizadoras. E os países da América do Sul, por sua vez, tomaram diretrizes que mais se coadunam com o tipo inglês ou norte-americano, na formação de sua política municipal.

Isto pôsto, cabe-nos esclarecer que, o que se conseguiu apurar, firma bem, do ponto de vista histórico, social e político, o sentido que caracteriza, e define, "*autonomia*" Municipal, melhor ainda ilustrada pelo eminente prof. madrileno, nestas palavras: "A idéia fundamental de autonomia, ou "*self-government*", funda-se no significado próprio da palavra *governar-se a si mesmo*, *administrar*, em sentido amplo, o *próprio* e *peculiar*, não tanto com *independência*, termo excessivo, senão *sem dependência* do Governo central, *compatível* este sentido com estas duas relações: 1.º) a ordenação jurídica, da atividade unitária do Município no Estado; 2.º) a intervenção, ou contrôlo, como medida de tutela. A primeira, para manter o equilíbrio político superior; e a segunda, para favorecer a formação da personalidade incipiente do Município, ou corrigir suas perturbações.

O *self-government*, assim considerado, *repele* a *dependência*; porém não lhe repugna a *intervenção*.

O que não é admissível, no significado de *self-government*, é uma *subordinação* dos Municípios, que os converta em grau de uma hierarquia. Como

o Município e em seu caso, a Região, o Estado, ou a Província estão sempre dentro de uma formação, ou união mais ampla, impõe-se, como exigência geral, a determinação constitucional da esfera — *competência* — que se reserva ao governo local. O que pede o *self-government* é que a entidade local esteja legal ou constitucionalmente capacitada para desenvolver a atividade própria dentro daquela esfera, realizando um labor de adaptação circunstancial.

A harmonia jurídica solicitada pelo superior interesse da Nação obtém-se sem afetar o *self-government*, com a intervenção do Estado nacional, nestas formas: a) mediante ação legislativa, para evitar-se a contraposição irredutível dos interesses; b) mediante a *ação jurisdicional*, para tornar efetiva a defesa dos direitos violados, porque o *Município*, como *Estado* ou *Nação* mesma, devem estar submetidos ao Direito. — (Posada, ob. cit. págs. 279-280).

E sempre que a ação legislativa, nacional ou estadual, exerça intervenção abusiva na órbita do Município — entendemos que a *autonomia-municipal* deve ter ampla garantia constitucional!

* * *

O adinículo final da tese em apreciação, e que se configura como: “conceito — político-social do Município” — enfeixa matéria, a um tempo, de características superficiais e de significado de *profundidade*, se quisermos, na primeira hipótese, atermo-nos, apenas, em âmbito de *definição legal*, do que venha a ser propriamente o Município, de vez que sua feição *político-social*, já se configura no enunciado; e, na segunda, seria, então, o convite para uma análise, através da história, da gênese do Município, a começar pelos primeiros agrupamentos humanos, até o que se estima, hoje, por supermunicipalismo, que ocorre nas grandes metrópoles, como sede de Governo do País.

Para debate doutrinário em Congresso solene, inclinamo-nos, por nos parecer mais oportuno, para exame do conceito acima reproduzido, não na sua breve apreciação, porém em considerações mais profundas, como convém à natureza do debate.

Assim, desde que o homem social se fixa sôbre o solo, e converte o *espaço ocupado*, em *meio* para convivência com seus semelhantes, e constrói vivenda, formando, ao lado de um núcleo de atração, uma população concentrada, ou dispersa em pequenos grupos, porém, entre si relacionados, por causa mais da *proximidade* ou *continuidade espacial*, do que mesmo de parentesco, — surge, embora de feitio elementar ou rudimentar, um sistema de preocupações geradoras de serviços comuns, que, de modo amplo, formaram a *matéria* de um *regime* o qual, ao diferenciar-se de outras manifestações da vida em comum — territorial e espacial — chega a constituir-se em *regime local* ou *Municipal* (Posada, ob. cit. pág. 51).

Tem-se, como aceito, tanto na história política, quanto na vida atual dos Estados, que o *Município* e *Cidade*, não são termos equivalentes.

Tal, todavia, não impede que conceituemos, desde sua gênese e remotas origens, o que se entende por *Cidade*, como sociedade humana natural, antes de alcançarmos a conceituação de *Município*, pois que este implica um grau de evolução cultural dos povos, por ser expressão política de *governo de cidade*.

Maunier ensina que a cidade, com sua fisionomia *geográfica* e social, é uma forma diferenciada do viver humano coletivo; um centro, ou núcleo de forças ou energias convergentes; é, também, fenômeno de integração, e desintegração, de concentração e de expansão. O *espaço*, elemento constitutivo das agrupações humanas desde a família — em casa — até a nação, no território — caracteriza, sem embargo, a Cidade pelo modo especial da *proporção*, segundo a qual aquêles deslinda a unidade própria da cidade: a morfologia desta é, em parte, função do espaço. (Posada, ob. cit. pág. 7).

O espaço geográfico, ocupado e utilizado condiciona a vida coletiva. Basta a unidade de espaço, ou seja, a convivência *espacial* de indivíduos, para que se constitua uma sociedade política e surja o Estado (Maunier, ob. cit. pág. 9).

Simplificando os tipos geográfico-sociais, a povoação se apresenta em núcleos de concentração mais ou menos grandes, que quebram a continuidade superficial geográfica, aos quais afluem as gentes, intensificando-se, nêles, suas energias, desde que o contato seja mais ou menos estreito, e o comércio apareça mais ou menos íntimo e complexo. As cidades são manifestações concretas, da maior concentração da população nos núcleos, que se situam em um *espaço social*, formando o *espaço urbano* (Maunier, ob. cit. 9).

Para Posada, em uma definição *superficial*, a cidade é “um fenômeno de aglomeração de gentes que vivem juntas em estreita vizinhança” (ob. cit. pág. 9).

Adverte êsse insigne mestre, que não se toma, nessa definição, a cidade em nenhum de seus significados especiais, pois que, em Inglaterra denomina-se *city*, geralmente aos *boroughs*, com catedral e bispo: trata-se de um significado eclesiástico de cidade.

Na Espanha, a cidade chega a expressar uma honra outorgada a certas povoações, denotando uma categoria superior à vila, embora as Leis de Partida a definam como: “todo aquêles lugar que é cercado de muros, com os arrabaldes e os edifícios nêle contidos”. (Posada, ob. cit. pág. 10).

Considera que o recinto fortificado não convém ao conceito de cidade, entendida esta como fenômeno sociólogo.

Cita, a seguir, Menfis e Tebas, como cidades que deveram suas importâncias, ao fato de serem sede de poder político.

Nínive, segundo o que se infere do estudo de suas ruínas, "era um grupo de cidades que cobriam uma área mais extensa que a de Paris moderno, e protegida por um cuidadoso sistema de defesa" (Munro, Mun. Gov. and Adminat. Volume I, ca. I, pág. 6).

Porém, desde que se queira penetrar, em trabalho de profundidade, o fenômeno de concentração que constitui uma cidade, surgem as dúvidas. Assim, qualquer aglomeração de pessoas de casa, formando um núcleo, é cidade? Basta o fato estrutural da contigüidade e da intimidade da vida, para que se produza o *espaço urbano*, em forma de cidade? (Posada, ob. cit. pág. 12).

Consideradas as realizações da morfologia geográfico-social, e da adaptação do homem social no espaço físico — natureza — distinguem-se, nitidamente, a cidade, fenômeno de *aglomeração*, da granja, do cortiço, do casario e da aldeia, fenômenos de disseminação; tipos êsses de povoação, com seus grupos de disseminação; e aquela, a cidade, de povoação reunida, em grupos de concentração.

Maunier, autor destas palavras, recorda que Cantillon é um dos primeiros que tentou distinguir os diferentes tipos de vida social — territorial, partindo da aldeia, vindo a seguir o burgo, depois a cidade, e afinal a capital.

Posada considera êstes tipos: 1.º) a casa isolada — granja — casario; 2.º) a aldeia — povoado — casario, grupo de habitações de caráter rústico; 3.º) a cidade, realizações urbanas (ob. cit. pág. 12).

Giner, por seu lado, atende que a cidade, aglomeração que, pela intensificação do seu núcleo, a integração do esforço comum, a extensão de sua ação, e a força de sua resistência, se diferencia e se distingue das demais aglomerações rurais, responde a uma dupla necessidade, que atua como causa geral na evolução da sociedade, a saber: *cooperação defensiva e ofensiva*, para atender, em seu círculo, a todos os fins da vida humana.

Portanto, para êsse éminente mestre, a cidade não passa de uma sociedade *total*, sob o ponto de vista teleológico (princip. Dir. nat. Posada, ob. cit. pág. 14)

Função essencial do grupo rural — a aldeia — é a defesa

Ihering ensina que o campesino fundou a cidade, onde se estabeleceu posteriormente o comerciante, o artesão, fundou-a para encontrar aí, um refúgio em caso de invasões inimigas: a necessidade de recintos fortificados, é que determinou a fundação da cidade. As primeiras cidades foram *fortalezas* e não *mercados*. Sua parte essencial se compunha mais de *muros* que de *casas*. Entre os povos indo-europeus o *pur*, verdadeiro recinto fortificado, pode considerar-se como o ponto de partida histórico da cidade. (Posada, ob. cit. pág. 15).

A cidade, pois, se reafirma quando as condições defensivas coincidem com outras favoráveis

do meio físico, determinante de uma intensa cooperação, e por via disso, adquire ela variada significação. — como núcleo social — para o comércio, a indústria, a concentração de forças econômicas, permuta de veículo para o transporte etc. (Posada, ob. cit. pág. 16).

Assim se explica que a cidade, que teria de criar a civilização *urbana*, tenha começado sendo uma criação *rural*, preponderando, nela, em largos períodos, a *função agrícola* (Maunier, ob. pág. 73).

A cidade, ao *urbanizar-se*, implica o concurso mais ou menos coincidente destas circunstâncias: 1.º) a transformação da vida nômade em fixa; 2.º) um meio físico favorável que permite a fixação indefinida do núcleo; 3.º) uma grande massa humana, que possa ser atraída; 4.º) a criação de um centro de intensificação de vida econômica. Nesse ambiente se produz e se desenvolve o *meio denso*, o espaço social e superorgânico; a cidade, que é, afinal, uma concentração da vida social para a melhor vida humana (Rowe, El Gob. de la Ciudad, etc. pág. 18).

Considerada em sua significação sociológica, a cidade é um produto vivo da ação do homem, que cria o espaço social, mercê sua aptidão, para construir seu meio (Ward, Pure Sociology).

Ihering, nessa ordem de idéias, afirma que a cidade é a condição da civilização; mais ainda: é em si mesma, *civilização*, enquanto significa *emancipação*, em diversos sentidos; pois que supõe a liberação da dependência direta do solo como fonte de vida. Se o homem não tivesse aptidões para reagir sobre o meio físico, não teria criado a cidade; e criando-a possui o meio eficaz para a civilização. A cidade pôde ser fortaleza; porém, como fortaleza, não foi ela invencível, tanto assim que, na antiguidade, cidades como Babilônia, Nínive, Jerusalém, Atenas, Corinto, Siracusa, Roma, Cartago, Alésia, foram tomadas (Posada, ob. cit. pág. 19).

O desenvolvimento da cidade, escreve o Professor Munro, tem sido um dos principais fatores do progresso da civilização. Não obstante o velho ditado de que "Deus faz o campo e o homem faz a cidade", é fácil demonstrar que o desenvolvimento das artes e das ciências, às quais a raça humana deve o seu poder, tem sido quase exclusivamente obra da povoação da cidade. A cidade é que, em primeiro lance, tornou possível o progresso intelectual da humanidade.

Com a cidade se produzem as relações econômicas, a divisão do trabalho, a riqueza, a comunidade, e a educação. Enquanto o homem viveu no nomadismo, no pastoreio, na agricultura, faltaria-lhe o estímulo da atividade intelectual (Mun. Govern. I pág. 3).

Também Ihering considera que a cidade influi no processo de civilização, de três modos fundamentais; "é o laço mais sólido de quantos unem o homem ao solo;" "pode dizer-se que as cidades se levantam para a eternidade", isto é, a

cidade representa o mais alto modo de *situar-se* o grupo humano, para o labor de colmeia; de cooperação e de formação interna: econômica, jurídica, religiosa, educativa... total.

“La ciudad genera el sentimiento *localista* de ciudadanía, de adhesión al espacio urbano, sentimiento que se mueve libre de la dependencia, respecto del terruño, como fuente de vida” (Pos. ob. cit., pág. 24).

O próprio Ihering elucida a razão do apêgo do homem à cidade, quando assinala o influxo desta, na civilização, e que se resume na “importância da mesma para a realização da divisão do trabalho”, eis que, a cidade como centro industrial, mercantil e social, permite a liberação do homem da preocupação do solo. (Posada, ob. cit. pág. 24).

O crescimento das grandes cidades constitui, para Mackenzie, o principal problema da moderna civilização. A *cidade moderna*, diz êle, é provavelmente a combinação mais impessoal de indivíduos que se há formado na história do mundo, pois que o *problema social* que, praticamente, interessa às gentes, é, em alto grau, o *problema da cidade* (Int. Soc. Phil. pág. 101 — Posada, ob. cit. pág. 69).

A *cidade moderna*, para Howe, assinala uma época em nossa civilização. Ela é autora de uma nova sociedade. A vida, em tôdas suas relações sofreu e sofre alterações, gerando nova civilização, cuja identidade com o passado, é de *continuidade histórica*, pois que a cidade moderna implica uma revolução na indústria, na política, na sociedade e na própria vida. Seu aparecimento destruiu *uma sociedade rural*, à qual pertenceu a Humanidade, desde a queda de Roma. Por mais, desfez muitas de nossas mais trabalhosas criações. *O homem*, com a cidade moderna, *entrou para a idade urbana!* (The City the Hope of. Dem. pág. 9 — Posada, ob. cit. pág. 70)

Andersen, também afirma que “a frase *problema da cidade*”, abarca todos os problemas especiais, sociais, econômicos, políticos, morais e intelectuais, tal como se produzem sob condições urbanas” (Posada, ob. cit., pág. 70).

A cidade, e a cidade moderna, só se tornou realidade quando o homem deixou de ser *nômade*, e quando, impellido pelas próprias necessidades, adotou a divisão do trabalho.

E' sob esta égide que se opera a evolução do *homem rural*, para o *homem-urbano* como grau superior de civilização.

Prova dessa assertiva nos dá Howe, quando assinala que, no ano de 1800, apenas 4% da população dos Estados Unidos vivia em cidade (ob. cit. págs. 10-11).

Trinta anos depois, aquêle número crescia para 16,1%.

Andersen, em dados estatísticos adverte que, se desde 1790, a população Norte-Americana aumentou 27 vezes, a *urbana* chegou a ser 352 vezes o que era naquela época!

Esse mestre considera como *bourough* ou cidade, o grupo incorporado de 2.500 pessoas pelo menos.

Sob esta base pondera que, em 1920, *mais da metade da população americana*, classificou-se como urbana, a saber: *urbana*, 54.304.603 habitantes ou seja 51,4% do total; *rural*, 51.406.017, ou seja 48,6% do total!

Segundo Kneier, os povoados com população de 250 a 2.500 almas, elevaram-se a 8.142, com uma população somada de 4 milhões e 400 mil habitantes.

Somada esta população à que vive em centros incorporados — a população urbana sobe a 82 milhões e 500 mil, ou seja, 62%!

Cidades há que dão a percentagem de 77,82, e 92%!

Este fenômeno, fenômeno de concentração, é explicado, pondera Posada, pela hipótese de Laverseur, segundo a qual *o poder de atração dos grupos humanos é, em geral, proporcionado à sua massa*.

E isto porque a cidade, *sociologicamente* considerada, reputa-se como *centro de vida*, o meio mais adequado para o desenvolvimento da atividade pessoal, e para a expansão do bem-estar comum.

Por outro lado, considerada, também, *politicamente*, como unidade de governo, pode a cidade ocupar uma destas três posições: pode ser Estado-cidade — ou grau de governo local, estabelecido pela Constituição, ou ser simplesmente a criação ou o agente do governo geral (Wilcox — Posada, ob. cit., pág. 89).

Com a *cidade moderna* constituiu-se *uma forma típica de vida municipal* (Goodnow — Posada, ob. cit., pág. 89).

Portanto, sem a cidade, isto é, sem a fixação do homem ao solo, abandonado o seu nomadismo, não seria possível o *Município*, pois que êste, como Poder Político, é o governo das cidades, estas como a concentração de pessoas, vivendo em estado de vizinhança, em razão de interesses comuns.

E isso é o que nos vem do Município Romano, quando assentaram, como caracteres específicos: a) — um território determinado, próprio; b) — um povo que se afirmava como comunidade municipal; c) — uma organização, ou corpo deliberante — *cúria* — com seus magistrados, com própria personalidade; d) — culto de seus deuses (Lex Julia Municipalis).

A idéia de Município, como criação ou produto do processo histórico dos Estados, e de seu povo, debilita-se à medida que se dissolve e se apaga a realidade do interesse local próprio do núcleo que forma o Município, o qual, como tal e por seus representantes tem de certo modo a gestão de interesse de que se trata.

Sem dúvida que essa idéia de Município se realiza, segundo diversas formas, ainda que a

noção histórica e positiva, diferenciada do Município, parece excluir: a) a condição de independência, que possa convertê-lo em Estado-Supremo — pois que a Cidade-Estado, sob o aspecto jurídico, como tal, não é Município; b) a submissão ou absorção do núcleo local por parte de um organismo político superior, que venha a converter o Município em mero *distrito de governo administrativo*, sem personalidade própria, ou apenas em parte; c) — núcleos de formações regionais.

Por isso é que se diz que o *conceito geral* do Município, vem sendo elaborado sob o influxo dos grandes movimentos do regime municipal.

Mercê à consideração realista da sociedade política, composta e complexa, se vem precisando a noção geral, *sociológica* e *política*, do Município da qual tem sido recolhidas, entrelaçando-as, as seguintes idéias: a) a de *sociedade natural*, determinada por exigências reais da vida humana, que transcendem as puras relações de parentesco ou ascendência comum (real ou simbólico); em suma, doméstica, como exigências que são impostas pela convivência territorial ou *espacial*; b) a de *sociedade mais ou menos complexa*, compreensiva de relações que ultrapassem o primeiro núcleo social; c) a de *compenetração e harmonia entre os indivíduos e entre os diversos núcleos sociais que se condensam e vivem em um mesmo território ou espaço* (Posada, ob. cit., pág. 53).

Azcárate, por sua vez, considera que os Municípios não são *associações*, que surgem por vontade dos indivíduos, ou de governos, e sim, *pessoas sociais*, naturais e necessárias, cuja existência, governo e indivíduos devem reconhecer. Esta índole *natural do Município* — como formação *espontânea* — explica que se o considere como uma das sociedades humanas *fundamentais* (Posada, ob. cit., pág. 53).

Ahrens insiste que o Município é o segundo grau das sociedades fundamentais que abarcam todos os aspectos da vida humana. Não é circunscrição territorial, para um fim político; ao contrário, trata-se de uma comunidade de família para a persecução de todos os fins essenciais da vida (Posada, ob. cit., pág. 53).

Giner escreve que o Município não é uma delegação do Estado nacional — centralização —, nem a consequência de um contrato sinalagmático entre várias famílias — *federação* — tendo uma existência própria e substantiva, que não a recebe, tampouco do conjunto de seus membros. O Município se forma mediante a atração, de como um centro ideal de forças exerce sobre um certo número de famílias as quais se agrupam gradualmente, em torno deste centro comum, e se constitui em órgão e representante seu (Princ. de Direi. nat. Ed. 1916, pág. 247 — Posada, ob. cit. pág. 54).

O Município não *esgota* o círculo das relações humanas necessárias: em plano superior ao dos Municípios, agem os *impérios*, os *reinados*, as *nações*, e o Município se apresenta, sob ponto de vista doutrinário, como uma necessidade para

graduar politicamente a vida social, ponto de vista este que coincide com o de diversas escolas quando afirmam “que entre o indivíduo e o Estado nacional, devem organizar-se e sejam reconhecidos *círculos interiores*, e, como um dos principais, o Município” (Posada, ob. cit., pág. 55).

Na noção de Município combina-se a idéia de *comunidade natural com vida própria* — base real, *sociológica*, da autonomia — com a de *hierarquia jurídica* — base de subordinação.

E, sem dúvida, tratando-se de regime político do Município, devem combinar-se ambas as idéias: a de *autonomia* e a de *subordinação jurídica*.

Admitido o caráter de sociedade, para todos os fins humanos do Município, deve êle ser considerado, segundo Ahrens, sob o aspecto de Direito Privado, e de Direito Público.

Ao Direito Privado do Município, pertence tudo o que dependa de sua liberdade, de sua posição própria, de sua *autonomia*; ao público, tudo o que o Estado pode exigir dêle, para fim público geral (Ahrens, Dir. Nat., pág. 508).

Por mais, Carrera Justiz, ensina que a idéia de Município “implica correlação político-administrativa, ou, pelo menos, política, com um poder superior, o do Estado, a quem a Municipalidade está submetida, em virtude de autonomia mais ampla.

O problema difícil do regime Municipal consiste, precisamente, em *harmonizar* as idéias de *autonomia* e de *subordinação*, dependendo a solução das mais variadas circunstâncias históricas, políticas, étnicas, econômicas, etc.

Concebido hoje o Município, no seu sentido de intensa vida social — a cidade — compreendido também como um órgão subordinado da economia nacional — a solução de tal problema dependerá — ou melhor, depende positivamente — das tendências que imperam na afirmação e construção da unidade política nacional, onde o Município se coloque.

Resumindo estas considerações e completando-as com uma determinação da característica diferencial do Município, poderia êste definir-se, segundo Posada, em seu fundamental aspecto sociológico, como “um núcleo social de vida humana total, determinado ou definido naturalmente pelas necessidades de vizinhança”. (Posada, ob. cit., pág. 56).

A esfera em que se situa a competência do Município, disse Giner, está determinada pela relação de *vizinhança*, que alcança as de *coexistência* e *solidariedade*, que se estabelece entre as pessoas entrelaçadas neste círculo comum de vida.

Dita relação total desenvolve-se em relações particulares, tais as originadas pela contiguidade dos prédios, nas quais servem os meios de uns aos fins de outros (servidão); a construção e aproveitamento das vias interiores de comunicação, (ruas, etc.) e as exteriores (*carinhos* e *estradas vizinhos*) águas potáveis e esgotos, como tantas outras (ob. cit., págs. 247-248).

Comportaria, no fecho dêste ensaio, a definição de Município, encontrada no art. 1.º da Lei Orgânica dos Municípios da República de Cuba, datada de 29 de maio de 1908, nestes termos: "Para os efeitos desta Lei, o Município é a sociedade local, organizada politicamente, com autorização do Poder legislativo nacional, e compreendida dentro de uma extensão superficial, naturalmente determinada por necessárias relações de vizinhança". (Posada, ob. cit., pág. 63).

Também a Lei Municipal prussiana, de 15 de dezembro de 1933, define o Município como "uma célula, reconhecida pelo Estado, formada historicamente e constituída em unidade, resultante da vida em comum em um território de uma pluralidade de famílias e da coexistência local de instituições, estabelecimentos e obras, e incumbido de fomentar as energias do povo, que se desenvolve na comunidade local e de cuidar de sua convicção histórica e econômica". (Posada, ob. cit., pág. 67).

CONCLUSÃO

Considerados os ensinamentos aqui reproduzidos, já agora podemos concluir que a "autonomia-Municipal", caracteriza-se:

a) Pela livre escolha, pelo povo do Município, das autoridades políticas, como representantes legítimos seus, entendido por êsse modo o corpo legislativo, e o agente executivo locais;

b) Pela imunidade dos vereadores, legisladores que são, tanto quanto os das órbitas Federal e Estadual;

c) 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 Art. 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. Em regra, os Estados federados outorgam o "home-rule-charter" em forma de Lei Orgânica Municipal.

O pensamento dominante em nosso país, ao que se sabe, é pela permanência dessa modalidade.

Todavia, estamos em que um sistema eclético, consultaria melhor os interesses em jôgo. Assim para as grandes cidades ou Municípios, como as capitais dos Estados, poderia a Constituição Federal admitir a elaboração do "home-rule-charter" além de serem os Municípios também classificados conforme sua população, teor de indústria, comércio e renda, no propósito de ser dilatada sua ação, na lei orgânica que viesse a ser outorgada;

d) Pelá renda própria, consignada na Constituição Federal, tal como ocorre na vigente, de sorte a possibilitar plena expansão do núcleo social local, pois que quanto mais desenvolvida a célula, beneficiado será o todo ou a nação;

e) Pelo cancelamento dos parágrafos 1.º e 2.º do artigo 28 da Constituição citada, por serem êles restrições ao conceito de "autonomia"; e finalmente

f) Pela administração própria, no mais "lato sensu", com govêrno local, sem dependência alguma, do Govêrno Federal e do Govêrno Estadual.

Por êste modo entendido, a definição de "autonomia", aliás, pacífica entre os clássicos, é de "govêrno próprio do que é próprio".

Nada mais difícil do que se definir, ou enumerar a matéria enfeixada nos limites do que seja "peculiar interesse".

Meireles Teixeira, em excelente ensaio, trata do assunto, e, através dos inúmeros mestres consultados, não esconde as dificuldades doutrinárias, para tanto.

Aí são citados, além dos ensaístas estrangeiros, os nacionais, com menção de Barbalho, Carlos Maximiliano, Pedro Calmon, Castro Nunes, Marques dos Reis, Pimenta Bueno, Francisco de Campos, e outros.

Êste último, encarece ser "óbvio que ao município não pode competir qualquer intervenção em negócios que, pelo seu caráter, natureza e extensão, não se contenham nos limites da sua competência territorial. O seu poder de regular é coextensivo do seu poder de govêrno: o seu poder de govêrno tem por limite a peculiaridade dos interesses ou negócios sôbre os quais se exerce a sua competência; a peculiaridade dos interesses ou negócios de competência municipal se define pelo seu caráter".

Como se vê, os mestres de mestres, encontram embaraços numa definição que abarcasse tôda a matéria característica do peculiar interesse.

Ao nosso ver, impõe-se uma tentativa constitucional federal, delimitando o campo do que se colha por peculiar interesse.

E' o *Municipalismo*, de mãos dadas com o *federalismo*, na participação de direitos e encargos.

O restante, ficará por conta da própria conduta humana, no núcleo local, e na sua expressão de substractum social da Nação. Seria o *jus oritur factum*.

As Capitais, por exemplo, enfeixam em sua órbita maior soma de serviços, tais como a polícia de trânsito, pronto socorro, bombeiros que, de ordinário, em outros municípios, são desconhecidos, ou a carga da esfera estadual.

Essa apreciação convida a profunda meditação sôbre a extensão e dificuldades da matéria.

Passando, nesta altura, para o adminículo final da tese, a saber "conceito político-social do Município" — devemos considerar que, se — conceito é o que o espírito concebe, ou melhor, é entendimento — o conceito-sociológico do Município implica a idéia de base essencial, ou a existência de um núcleo de vida intensa e densa, pugnando pelo bem-estar geral.

E o "conceito-político" do Município, por sua vez, liga à idéia de que aquêle núcleo de vida humana, intensa e densa, sôbre um território dado, existência de um corpo eleitoral, com capacidade de livre escolha de seus governantes locais, tanto para elaboração de suas leis, quanto para a execução de serviços de imediato interesse comum.

Outro aspecto do que se entenda por "conceito-político" do Município, seria a condição política do *núcleo humano*, em relação a um Poder dominador — *imperium* — situação distinta da

que caracterizava a Cidade-Estado, da Grécia antiga, que era independente; e da *Civitas* romana, que tinha o império pela sua frente, como força dominadora do Município.

São estas as razões e conclusões, que nos permitimos aduzir e a oferecer, como solução que encontramos para a tese proposta, rogando especiais escusas pelas imperfeições do trabalho, que serão abundantes, ao lado do apêlo que, também formulamos, para os doutos suplementos dos eruditos na matéria, que terão de apreciá-la e julgá-la.

* *

Após um longo período de silêncio, o novo Estatuto dos Funcionários Civis passou a figurar na agenda dos trabalhos legislativos. Inicialmente houve o empenho de alguns representantes que, em atenção às reclamações insistentemente surgidas em torno do andamento da matéria, trataram de reencetar o exame do projeto apresentado pelo próprio Poder Legislativo, em substituição ao que fôra elaborado pela Associação dos Servidores Civis do Brasil, durante a gestão do Sr. Gabriel Monteiro da Silva. Agora, porém, surge a exame a questão do mérito do projeto que foi perfilhado pela Câmara dos Deputados. Neste particular, há diversidade de opiniões. Um fato, porém, permanece no consenso geral dos que tiveram contato com a matéria. E' que o projeto em curso, quando não repete o Estatuto vigente, insere inovações que virão subverter princípios já firmados em nossa experiência administrativa, claudicando, por outro lado, no tratamento de matérias que fogem às normas técnicas de legislação de pessoal. Sob êste aspecto, alguns pontos do novo projeto de Estatuto estão a merecer devido reparo e certamente, o Poder Legislativo há de escoimar o que existe de canhestro ou excrescente, durante exame da matéria. Por exemplo, o projeto estabelece seja constituída uma comissão de promoções para cada Ministério, restaurando, assim, uma prática que a própria experiência administrativa já profligou, por inconveniente. Na verdade, outro motivo não houve para extinção das antigas Comissões de Eficiência que, seja dito de passagem, tinham objetivos mais amplos, como órgãos coordenadores da administração geral sob supervisão do D.A.S.P. Outra inovação diz respeito à exigência de concursos de provas para a transferência de cargo isolado para cargo de carreira. Trata-se de matéria pacífica na legislação atual o processamento dêsse tipo de transferência que, de acôrdo com o novo diploma, fica onerado inútilmente de novos trâmites burocráticos, com prejuízo para o serviço público. Ademais, o art. 186 da Constituição se limita a prescrever a exigência de concurso para "a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar". Segue-se que se a prestação de concurso para a transferência é inconveniente por criar novos encargos à administração, também não se justifica em face da Constituição, tornando-se, assim, uma falha a ser expungida. Não menos grave é a inovação que consiste em suprimir, "in limine", a categoria dos servidores extranumerários. Poderá parecer, à primeira vista, que uma tal providência seria benéfica a êsses servidores. E' de crer mesmo que nesse sentido ela tenha sido introduzida no projeto. — Revista do Serviço Público, junho, 1949.