

# ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

FRANCISCO BURKINSKI  
Técnico de Administração

SUMÁRIO — I — Posição histórica do município — II — Funções administrativas do município — III — Os serviços de utilidade pública e o município.

## I — POSIÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO

A HISTÓRIA européia do município nos ensina que a cidade, no decurso de sua vida acidentada, percorreu três fases nitidamente assinaláveis.

Durante a antiguidade clássica, assume a forma de "Cidade-Estado". Esta, composta de distritos urbanos e rurais, caracteriza-se pela presença de uma grande massa de povo, oriunda de um mesmo tronco e adorando os mesmos deuses, dentro de pequena área geográfica.

Atenas e Roma constituem exemplos típicos da "Cidade-Estado".

Na Idade Média, embora inúmeras cidades da Itália, França e Alemanha, dada a relativa independência de que gozavam, tivessem alguns característicos que as assimilassem à antiga "Cidade-Estado", é erro considerá-las assim estruturadas, porquanto os vínculos religiosos, dominantes nas cidades grego-romanas, não constituíam a base da organização municipal da Meia Idade, calcada em moldes eminentemente cristãos. Ademais, nunca estiveram isentas de interferência do poder soberano. Razão por que as cidades medievais, até a primeira metade do século XVIII, foram consideradas como departamentos administrativos de um Estado mais amplo.

Essa circunstância explica-se pelo fato de que tudo que era de mero interesse local, também o era de interesse geral do Estado, devido à amplitude e força dos interesses econômicos e sociais atuantes. Na verdade, durante o período

feudal as cidades, por toda a Europa, passaram a constituir parte do novo sistema de organização política que então se desenvolvia.

Todavia, em fins do século XVIII, o desenvolvimento crescente das indústrias, produzido pela descoberta da máquina a vapor, engendrou a concentração de grandes massas humanas nas cidades, numa proporção antes desconhecida.

Tal fenômeno social pôs em evidência problemas prementes como os da habitação, higiene, saúde, iluminação e melhoramentos de toda sorte, cuja solução era inadiável.

A cidade assume, então, uma posição que até àquela época lhe era impossível assumir: organização política cujo objetivo consistia na satisfação de necessidades locais.

A partir dessa época a cidade se apresenta com dupla posição dentro do Estado:

- a) Divisão administrativa do Estado.
- b) Órgão do governo local.

Essas duas características do município constituem a pedra angular na resolução da maioria dos problemas que se suscitam na vida municipal, condensados na moderna legislação municipal e ciência da administração municipal.

E' o que se conclui da Lei Prussiana de 1808, da Municipal Corporations Act de 1835, promulgada na Inglaterra, das leis de 1889 e 1903 na Itália, e das leis especiais e gerais promulgadas nos Estados Unidos da América do Norte.

Foi baseada nelas, também, que Frank J. Goodnow fundamentou sua teoria geral da autonomia municipal e Thomaz Harrison Reed arquetetou sua teoria das funções administrativas do município.

## II — FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO

Assim como as funções administrativas do Estado têm crescido ultimamente de modo considerável, dado o surto de novas condições econômicas e sociais, que premiram a intervenção política no setor da iniciativa privada, também as funções administrativas do município se alargaram sobremodo, em virtude de três fatores capitais:

- a) progresso da ciência e da técnica;
- b) expansão das idéias referentes aos serviços sociais;
- c) imperativo de satisfação de necessidades locais.

Hoje, o número de atividades municipais é tão grande, que o *Dr. L. D. Upson*, após sérias pesquisas, conseguiu classificar 306 atividades diferentes, exercidas pelo município de Detroit.

As funções administrativas do Estado, de modo geral, tratam de:

- a) assuntos de relações exteriores;
- b) assuntos militares;
- c) assuntos judiciais;
- d) finanças;
- e) assuntos internos.(1)

Dêsse quadro geral das funções administrativas do Estado, quais as cabíveis ao município?

Os assuntos concernentes a relações exteriores, só constituíram função municipal nos tempos medievais, em que cidades havia que entabulavam relações políticas com outras cidades, formando, assim, ligas municipais. Haja vista a liga Hanseática. Atualmente o município não exerce funções dessa natureza.

O mesmo dito quanto às funções de política exterior, pode-se dizer a respeito dos assuntos militares.

Nos tempos presentes, algumas imposições são feitas aos municípios quanto a assuntos militares, não por constituírem funções municipais, mas com o intuito de diminuir parte das despesas do Estado.

O que foi dito relativamente aos assuntos militares, pode ser repetido, com algumas variantes, quanto aos assuntos judiciais.

Antigamente, é sabido, as cidades exerciam importantes funções judiciais. Basta lembrar que a gênese da moderna organização municipal, encontra-se na organização judicial. Hoje, a administração da justiça é considerada precípuamente função do Estado.

Entretanto, casos ainda há em que a administração da justiça está afeta ao município.

Nos Estados Unidos da América do Norte, os funcionários judiciais das localidades são, via de regra, ou nomeados pelas autoridades cidadinas, ou eleitos pelo povo da cidade, cabendo, por tanto, ao município, parte na administração da justiça.

Cidades há, também, que elegem o promotor público, o que significa que a abertura do processo-crime, constitui função municipal.

Enfim, disposições existem que facultam o pagamento pela cidade, de toda, ou parte, das despesas com a administração da justiça.

Convém frisar, porém, que em todos os casos que apontamos, a cidade age como divisão administrativa do Estado. Este, por medida de economia e eficiência, delega aquelas funções aos municípios.

No domínio das finanças o município age não só como agente do Estado, mas executa funções em seu benefício próprio.

Como agente do Estado auxilia ainda o pagamento das despesas concernentes a certos ramos da administração pública, e se encarrega da arrecadação de determinados tributos pertinentes ao Estado.

Tratando-se de seus próprios benefícios, as cidades exercem poderes financeiros em prol de seus interesses.

Entre nós dispõem sobre essa matéria a Constituição de 1937:

“Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2.º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

- I — o impôsto de licenças;
- II — o impôsto predial e territorial urbano;
- III — os impostos sobre diversões públicas;
- IV — as taxas sobre serviços municipais”.

(1) Municipal Government — Frank J. Goodnow and Frank G. Bates — pág. 82 — New York — 1925.

O domínio dos serviços internos abrange diversos assuntos. De modo geral, porém, podem agrupar-se em os que tratam dos serviços de polícia e bem estar.

Os serviços de polícia consistem na preservação da ordem e tranqüilidade pública, no cuidado da saúde pública e na proteção da segurança interna, por meio da aplicabilidade de imposições limitativas da ação individual.

Na esfera do bem estar vamos encontrar serviços que o Estado presta à coletividade com o objetivo de melhorar seu nível material e intelectual. Incluem-se nesse campo a manutenção de meios de comunicação, o provimento de meios de educação, a assistência aos pobres e a constituição e conservação de melhoramentos locais.

Os serviços de preservação da ordem interna e proteção da segurança pública, embora sua administração, em países que adotam o sistema da descentralização administrativa, esteja em mãos de autoridades locais, são reconhecidas como funções estatais.

A preservação da saúde pública é, sobretudo, serviço que concerne à localidade; mas, doenças contagiosas há que, em virtude das más condições sanitárias em que se encontra a cidade, podem constituir ameaça a todo o Estado. Daí a interferência dêste no setor do serviço da saúde das cidades. O mesmo princípio pode ser entendido aos serviços de educação.

Já no que diz respeito à construção e conservação de melhoramentos locais, o interesse do Estado é remoto.

Nesse setor o município age não como agente do Estado, mas como organização política indispensável à satisfação de necessidades locais.

Fazem parte dêsse grupo os serviços de água e esgotos, gás e eletricidade, comunicações inter-urbanas, meios de recreação, tais como parques, logradouros, museus e bibliotecas.

Dispõe sobre essa parte a Constituição de 1937:

“Art. 26 — Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

.....  
.....

c) à organização dos serviços, públicos de caráter local.”

Graças à existência dêsses serviços puramente locais, é que se diz haver um problema municipal, que a legislação e a doutrina têm procurado resolver desde os primeiros anos do século XIX.

Thomaz Harrison Reed, insigne municipalista norte-americano, usa de método assáz interessante para classificar as funções administrativas do município.

Diz êle:

“A divisão mais significativa das funções da cidade é a que se estabelece entre as que podem propriamente ser classificadas como governamentais e as que podem ser chamadas funções comerciais”.(2)

As funções governamentais se distinguem das comerciais, pelo modo de agir do município no exercício de suas funções.

As funções governamentais são, nas mais das vezes, executadas pela cidade como agentes do Estado. Estão nesta categoria as que se referem à preservação da ordem pública e segurança interna, e ao lançamento e arrecadação de determinados tributos.

As funções comerciais, muito mais numerosas, são as em que o custo das mesmas é pago pelo público, ora como consumidor, ora como contribuinte.

A corporação municipal compra, nesse caso, serviços e mercadorias para revertê-los depois como provimento às necessidades locais. Daí os serviços de iluminação pública, água e esgotos, de recreação e proteção contra o fogo, etc.

Mais adiante Reed amplia sua classificação das atividades específicas da cidade:

- a) funções de obrigação (governamentais);
- b) funções de poder ou privilégio (comerciais)

As primeiras são funções executadas em benefício do Estado. As segundas são funções executadas para a satisfação de necessidades puramente locais. (3).

(2) Municipal Government in the United States — Thomas Harrison Reed — pág. 46 — D. Appleton — Century Company — 1934.

(3) Municipal Government in the United States — Thomaz Harrison Reed — pág. 47 — D. Appleton — Century Company — 1934.

A 1.<sup>a</sup> Divisão do I.D.O.R.T., de São Paulo, durante a "Jornada da Organização Científica do Trabalho na Administração Municipal", constante de uma série de palestras e visitas, realizadas em 21 e 22 de Dezembro de 1936, por aquêlê Instituto, distribuiu aos presentes uma relação, compreendendo 371 funções de uma metrópole moderna, assim distribuídas:

- I — Conselho — 4 funções;
- II — Prefeito — 18 funções;
- III — Comissão de Educação -- 31 funções;
- IV — Comissão de Planejamento — 3 funções;
- V — Comissão de Serviços Cíveis — 16 funções;
- VI — Departamento de Segurança Pública — 88 funções;
- VII — Departamento de Utilidade Pública — 11 funções;
- VIII — Departamento de Bem Estar Público — 67 funções;
- IX — Departamento Legal — 15 funções;
- X — Departamento de Finanças — 74 funções;
- XI — Departamento de Serviços Públicos — 37 funções;
- XII — Rotina Administrativa — 5 funções;
- XIII — Instalações — 2 funções.

### III — OS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA E O MUNICÍPIO

Como medida de conveniência os melhoramentos locais podem agrupar-se em duas categorias: obras públicas e serviços de utilidade pública.

As obras públicas consistem na construção e conservação de vias e áreas públicas da cidade; no sistema de esgotos, e, em certas cidades, na construção e manutenção de portos e diques. Constituem elas, de modo geral, propriedade do município que as constroem e as conservam.

Os serviços de utilidades públicas consistem no abastecimento de água, gás, eletricidade, calor, transportes e comunicações.

A organização e funcionamento desses serviços são realizados ou diretamente pelo município, ou, como as mais das vezes acontece, por empresas privadas.

Embora a tendência universal, mormente nos países que atingiram elevado grau de industrialização, seja no sentido de municipalização de todos os serviços de utilidade pública, convém salientar que tal medida é impossível ser posta em prática, porque implicaria na eliminação completa da liberdade individual, e, por consequência, do regime capitalista vigente.

Apesar de tudo, em alguns países, foi levada a efeito a municipalização gradual de determinados serviços de utilidade pública(\*).

Na Inglaterra, onde a municipalização tem o nome de municipalização comercial, no fim do século XIX, o serviço de abastecimento de água se achava em mãos de 5/6 dos burgos maiores.

No dealbar do século XIX os gasômetros de quase a metade dos burgos maiores estavam sob atividade municipal. Dos 800 gasômetros existentes na Inglaterra, 300, ou sejam quase 40%, são de propriedade municipal. Nas cidades menores os serviços de gás são mantidos por companhias.

Até 1888 os serviços de eletricidade eram fornecidos apenas por particulares. A partir dessa época, porém, são fornecidos tanto pelos municípios, como pelas companhias, verificando-se últimamente uma onda crescente de municipalização nesse setor.

Em 1930 havia na Inglaterra 393 usinas elétricas pertencentes ao governo e 267 em mãos de particulares.

Desde 1893 que o transporte por bonde, está sendo gradativamente municipalizado. Mais da metade está em poder dos municípios.

Atualmente, a municipalização de todos os serviços de utilidade pública constitui parte do programa do vitorioso partido trabalhista.

Em quase todos os outros países da Europa, os serviços de abastecimento de água, desde 1850, estão por assim dizer completamente municipalizados.

Na Alemanha, a maioria dos gasômetros e usinas elétricas estão em mãos da municipalidade. Na Itália e França, grande parte do serviço de gás, se bem que em menor quantidade do que na Inglaterra e Alemanha, está municipalizado.

(\*) Colhemos essas informações de publicações feitas antes da II Guerra Mundial.

A municipalização dos serviços de transportes por bonde é característico da Noruega, Suécia e Japão, e comum na Holanda, Itália, Suécia, Portugal e Canadá.

Nos Estados Unidos, ainda que os serviços de abastecimento de água, a princípio, estivessem em mãos de empresas privadas, agora, pelo menos nas grandes cidades, pertencem aos municípios.

O serviço de gás, com raras exceções, como de Richmond e Virgínia, cujos serviços estão municipalizados desde 1852, é mantido por empresas privadas, sofrendo, porém, grande controle por parte dos municípios.

De acordo com informações fornecidas por *W. B. Munro*, 1/3 das usinas geradoras de força e luz são de propriedade do município, mas suprem apenas uma pequena fração do mercado consumidor.

Embora haja, nos Estados Unidos, uma grande propaganda no sentido da municipalização dos serviços de transportes por bonde, estes, na maioria, continuam em poder de particulares. Basta dizer que dos 800 sistemas de transportes por bonde, menos de 2% pertencem ao município. Os mais conhecidos são os de Detroit, Seattle e San Francisco. (\*)

Como acabamos de ver, a maioria dos serviços de utilidade pública, nos Estados Unidos, continuam em mãos de particulares. Entretanto, o fato de assim acontecer não impossibilita que forneçam os serviços em condições plenamente satisfatórias, porque há uma regulamentação efetiva das empresas privadas, por parte do Estado.

Nos Estados Unidos, para o exercício da regulamentação se criaram comissões nos Estados e Municípios.

Em 1907, criaram-se em Wisconsin e New York, comissões estatais para o controle das tarifas ferroviárias. No mesmo ano instituíram-se comissões municipais em Kansas City e St. Louis, originadas de disposições do estatuto de Missouri.

Quanto à existência desses dois tipos de comissões, várias controvérsias se suscitam.

Tratadistas há que advogam apenas a existência de comissões estaduais, alegando:

a) os serviços de utilidade pública não mais se confinam dentro dos limites da área do município, mas são de âmbito nacional;

b) as finanças e contabilidade das empresas ultrapassam o campo do controle municipal, e por isso apenas cidades grandes podem manter o "staff" necessário à regulamentação.

Embora essa corrente tivesse predominado por algum tempo, permite-se a existência de comissões estaduais em paralelismo com comissões municipais.

Quando assim se dá, às comissões estaduais cabe a regulamentação das finanças, contabilidade e segurança das empresas, e às comissões municipais o controle das questões que afetam o serviço e o uso de vias.

Quanto à fixação das tarifas é problema que se resolve por meio da cooperação entre as comissões estaduais e municipais.

A regulamentação dos serviços de utilidade pública no Brasil é questão ainda por se resolver. É, pois, questão, antes de natureza nacional, do que de natureza municipal.

Como, porém, a regulamentação dos serviços de utilidade pública obedece a princípios gerais, pode, por ora, ser aplicada pelos municípios através de órgãos de sua administração direta.

Basta, para isso, que esses órgãos de administração local, encarregados desse trabalho, estejam aparelhados de economistas, contabilistas, engenheiros, administrativistas e outros "experts", para que se possa conseguir um controle plausível sobre as companhias concessionárias de serviço público.

No caso de se criarem comissões estaduais, consoante preconizam vários tratadistas brasileiros, mesmo aos municípios pequenos, onde não seria de conveniência criar comissões municipais, poderia caber grande tarefa: controlar questões que afetam o serviço, o uso de vias públicas e cooperar com as comissões estaduais no gravíssimo problema de fixação tarifária.

(\*) Sobre o problema da municipalização recomendamos a leitura da excelente monografia "Reorganização Municipal", do Técnico de Administração do D.A.S.P., snr. Océlio de Medeiros.

(Capítulo da monografia prestes a sair, "O município e os serviços de utilidade pública", do autor destas linhas).