

# A organização dos serviços públicos de caráter local e o problema da municipalização

OCÉLIO DE MEDEIROS

Técnico de Organização

*Sumário* — I — Pressupostos como base de introdução ao estudo da municipalização de serviços; II — Municipalização como forma de prestação de serviços: conceito e tipos; III — Serviços municipalizáveis; IV — Causas, vantagens e desvantagens da municipalização; V — Municipalização: socialismo possível?; VI — Organização dos serviços públicos de caráter local e a imperiosidade de um programa de municipalização; VII — Conclusões de ordem prática: constituição de um fundo para financiamento de um plano municipalizador.

## I — PRESSUPOSTOS COMO BASE DE INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA MUNICIPALIZAÇÃO DE SERVIÇOS

**M**UNICIPALIZAÇÃO de serviços, por ser assunto tão controvertido, quer na doutrina quer na prática, não pode ser versado, exclusivamente, como um simples capítulo do Direito Administrativo, da Técnica da Organização ou da Ciência da Administração.

2. Com efeito, dada a multiplicidade de seus aspectos, transcende o âmbito de cada um desses grupos de conhecimento, para ajustar-se, mais convenientemente, como um tópico da Ciência Política, porque esta, definindo, de certo modo, uma espécie de socialização da cultura, permite o estudo de um determinado problema além dos moldes rijos das especializações bitoladas.

3. Antes de mais nada, como que explicando a justeza desse raciocínio, torna-se imperioso partir de certos pressupostos, os quais, admitidos como síntese, explicam certos retornos a generalidades básicas, em Direito, Economia e mesmo Política, sem o que pareceria ilógico firmar um ponto de vista nos controvertidos aspectos da doutrina da municipalização de serviços.

4. Assim sendo, como que atendendo a uma conveniência de definição inicial de termos, tais pressuposições devem ser estabelecidas à guisa de premissas:

a) o município, como realidade jurídica, social, política e humana (porque não é apenas uma entidade que promana do Direito Objetivo), só poderá existir *de fato*, em Estado que seja, quando não política, pelo menos administrativamente descentralizado, mesmo que, dentro do moderno critério de repartição de competências, haja sido revista tôda a doutrina referente a autonomia, "self government" e "home rule";

b) dado o alargamento crescente do Direito Público, a tal ponto que já não se pode admitir senão como conveniência de método o artifício da velha divisão romana do Direito (desconhecida do antigo Direito Germânico), e tendo em vista, como uma das características fundamentais da época, o renascimento de um poder, nascido do alargamento da órbita de ação do Executivo, já não se pode argumentar com a incapacidade do Estado, dentro de uma política de ajustamento de valores e revisão das condições existenciais da sociedade, para regular a produção e a distribuição, criar mercados de trabalho e sanar os males devidos às causas políticas que favoreceram o advento da organização burguesa, na realização das mínimas atividades que se conferiam, por princípio, à livre e competente iniciativa do indivíduo;

c) dêsse modo, a velha discussão em que se esgotaram em argumentos homens e instituições sobre se o *Município* é bom ou mau produtor, deve ser deixada de lado, para considerá-lo, dentro de um dogmatismo conveniente, como organização capaz, imperecível e apropriada à administração e ao governo de um Estado, cuja base física tem como uma das suas características fundamentais a heterogeneidade de meios;

d) mesmo que a ação municipalizadora não se deva divorciar do pensamento constitucional, (o qual se afirmou sob o influxo de escolas e conveniências de ordens diversas, principalmente econômicas e políticas, tendo-se em vista que o material das constituições não está apenas nas doutrinas jurídicas) — é preciso admitir que certos problemas devem ser postos em evidência, de modo que a estrutura jurídica do Estado possa ser discutida, sobretudo porque o espírito constitucional, sob o ponto de vista administrativo, é francamente municipalista e descentralizador, apesar das controvérsias e falhas dos dispositivos sobre a organização municipal (1);

e) finalmente, descentralização, — de que resulta a existência de fato do Município, (mesmo que se desprezem os velhos chavões do romantismo político que se referiam à entidade comunal como *célula mater*, *realidade viva*, *estatuto autónomo*, anterior ao Estado etc. ...) — não deve ser compreendida como simples concessão da lei, mas também de vários fatores, geográficos e políticos, e dêsse modo, para que a descentralização se afirme, impõe-se a outorga de meios materiais e técnicos, sendo necessária, portanto, uma revisão da política tributária, principalmente levando-se em conta as causas que fazem com que os municípios brasileiros, na sua maioria, se mostrem insuficientes e de certo modo incapazes para o exercício até de sua própria competência constitucional. . .

5. Estabelecidas essas pressuposições, de acôrdo com as vantagens acima convencionadas, fácil será expor vários aspectos da doutrina da municipalização de serviços, embora correndo o risco de desafiar os cultores de aracnídeos, os quais apegados a fetichismos de formas, primam por não atender à tentação de estender as antenas além das teias das doutrinas que pouco a pouco sofrem revisão de sentido e estrutura.

## II — MUNICIPALIZAÇÃO COMO FORMA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: CONCEITO E TIPOS

6. O ponto de partida para o conceito da municipalização está no estudo das formas clássicas

(1) O próprio PONTES DE MIRANDA, no seu volumoso tratado sobre a doutrina, o conteúdo ideológico e os fundamentos revolucionários da Constituição de 10 de novembro, chega a abrir parêntese na sua exaltação para apresentar algumas dessas controvérsias. Vejam-se, por exemplo, seus ensinamentos sobre Municípios (*Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937* — Tomo I — Arts. 1.º-37 — Irmãos Pongetti Editores — Rio de Janeiro — 1938 — págs. 582-606 — principalmente páginas 593-600).

de prestação de serviços, sendo necessário, ainda, colocar em evidência certos tópicos de doutrina:

a) a teoria do serviço público, de modo que sejam convencionados os limites entre o interesse público e o privado, problema que pertence tanto ao Direito Objetivo como à Política;

b) a situação jurídica do Município, na estrutura do Estado em que se comporta;

c) além da competência constitucional, o estudo da capacidade financeira e técnica;

d) o programa de interferência do Estado e o limite, dentro das órbitas de competência, do grau de expansão do executivo municipal e crescimento das funções do govêrno local.

7. No estudo das formas clássicas da prestação de serviços, a concessão merece mais atenção que o arrendamento, não só pelos delicados aspectos da doutrina jurídica, mas também pela análise das conveniências, em função dos interesses em jôgo (2).

8. Por outro lado, um dos aspectos mais importantes, no que diz respeito aos Municípios, é o da análise da capacidade produtora dos governos locais, problema de antigo e agitado debate em todo o mundo :

“Della questione se ne sono occupati, anche recentemente, istituti scientifici e academie; e specialmente vanno ricordate a questo riguardo le discussioni che si ebbero in Francia in seno alla Società di Economia Política, in Inghilterra in seno alla Reale Società de Statistica, negli Stati Uniti nei Congressi dell'Academia Americana di Scienze Sociale e Politiche” (3).

E tal problema, nos Estados Unidos, implica ainda a invocação da velha jurisprudência, tendo

(2) Veja-se sobre concessão, especialmente : FRANCISCO CAMPOS — *Pareceres* — Tip. do Jornal do Comércio — Rodrigues & Cia., Rio de Janeiro — 1934 — Págs. 127-142 e 143-163; GASTON JÈZE — *Los principios generales del Derecho Administrativo*. Traducción de la segunda edición francesa por CARLOS OVIEDO — Madrid — Editorial Reuss S/A. — 1928 — Pág. 464; MÁRIO MASAGÃO — *Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público* — Livraria Acadêmica — Saraiva & Cia. edit. — S. Paulo — Cap. II, págs. 37-81, especialmente; EMILIO L. GONZALEZ — *Controlador Y Resgata Gubernativo de los Servicios Publicos* — Buenos Aires — Talleres Graficos “Editorial Litor” — 1938; JUAN P. RAMOS — *Ensayo jurídico y social sobre la Concesion de Servicios Publicos* — Libreria Y Casa Editora de Jesús Menéndez — Buenos Aires — 1937 — Cap. 3.º — Pág. 85, especialmente, etc.

(3) GIOVANNI MONTEMARTINI — *Municipalizzazione dei publici servizi* — Seconda Edizione con nuovo appendice sulle Municipalizzazione nei grandi centri urbani — Società Editrice Libreria — Milano — 1917 — Pág. 282.

sido esse assunto versado ultimamente por AUSTIN F. MAC DONALD (4), ao tratar da interferência do Estado em face da Constituição Federal.

9. A concessão implica, de certo modo, um atestado de incapacidade do Município para prestar serviços que êle pode fazer diretamente, e a crônica das concessões, apesar de tôdas as cláusulas contratuais, está sempre pondo à mostra irregularidades e defeitos de sistema.

10. Convém lembrar, a propósito, o relatório de FRANK HERRING, diretor da "American Public Works", invocado por DONALD C. STONE (5) nas referências a desastrosas conseqüências de emprêsas concessionárias. E, para complemento, não deve ser esquecido o trabalho de sondagem da "Federal Trade Commission" em que se encontra o testemunho de várias causas favoráveis à municipalização (6).

11. A luta contra as concessões e os arrendamentos não poderia deixar de redundar em campanha contra qualquer movimento municipalizador. Além de tudo, não havendo uma terminologia uniforme, surgem desinências que ocultam terceiras intensões. Com justeza registou LABELLA :

"Tem-se denominado o fato municipalização de serviços de "socialismo municipal", "industrialismo municipal", "conservadorismo municipal", "municipal engineering" e "municipal ownership", algumas das quais tratam de prejudicar a natureza do fato, pelo que parece preferível o nome municipalização, expressivo e conveniente a tôdas as interpretações" (7).

12. Poucos autores americanos se referem a "municipalization", tratando a maioria ou de "negócios municipais" ou de "municipal ownership" (8).

(4) AUSTIN F. MAC DONALD — *American Government and Administration* — Thomas Y. Crowell Co. — New York — 1941 — Pág. 64.

(5) DONALD C. STONE — *The Management of Municipal Public Works* — Public Administration Service — Chicago — 1939 — Pág. 295.

(6) WILLIAM BEARD — *Government and Technology* — The Macmillan Company — New York — 1934 — Página 444.

(7) JOAQUIM GARCIA LABELLA — *Nociones de Derecho Político Y Legislación Administrativa* — Primera Edición — Madrid — Editorial Reuss S/A — 1935 — Pág. 547.

(8) Veja-se a respeito : ERNEST GRIFFITH — *Current Municipal Problems* — Houghton Mifflin Co. — New York — Págs. 16; 52, 84, 87, 253; WILLIAM BENNET MUNRO — *Principles and Methods of Municipal Administration* — New York — The Mac Millan Co. — 1922 — Págs. 125, 239, 257, especialmente sôbre serviços de água, luz e gaz; HENRY G. HODGES — *City Management — Theory and Practice of Municipal Administration* — F. S. Crofts & Co. — 1939 — New York — especialmente no relacionamento dos argumentos pró e contra a "Municipal Ownership", pág. 588.

LENT D. UPSON, porém, faz uma referência especial, conforme se poderá ver :

"The words *ownership* and *operation* are coupled in speaking of municipalization of utilities because genuine municipal ownership implies both ownership and operation".

Mais adiante :

"The problems of municipalization arise mainly out of operation, or out of mere ownership" (9).

13. Na lição do velho MONTEMARTINI, *municipalização* pode ser definida como uma produção direta, cujo custo é suportado pela municipalidade, tendo por escopo obter o produto por um preço unitário inferior ao que seria obtido do produtor particular, em regime de livre concorrência :

"Una produzione diretta i cui costi sono sopportati della municipalità, e che a per iscopo di ottenere prodotti ad un prezzo unitario minore di quello che si potrebbe avere se si ricorresse a privati produttori operanti in condizioni de libera concorrenza" (10).

14. A definição de MONTEMARTINI não tem sido aceita unânimemente, incluindo-se entre as críticas que lhe são feitas a de RAFAEL BIELSA, tendo em vista sobretudo a sua amplitude (11).

15. Aliás, entre os vários autores que têm tratado da Municipalização (BRESS, EUSÉBIO, MORELLI, MURATTI, IVES GUYOT, ARAYA, MONSEGUR, BUSSY, SANTANGELO SPOTO, MOMBERT, MILHAUD, DALL'ALPI, MEZZANOTTE, DE LUCA, GASCÓN Y MARIN, BOUVIER (*Les régies municipales*), VALERIUS, J. LUBBOK, R. ELISSEN, ELLORIETA Y ARTAZA, etc.), há sempre um partidatismo muito intenso, notando-se geralmente críticas aos conceitos, porque, como disse antes, as opiniões estão em função de idéias políticas.

16. Para ALCIDES GRECA, por exemplo, a conceituação de DALL'ALPI lhe parece a mais exata, concretizando-se no seguinte :

(9) LENT D. UPSON — *Practice of Municipal Administration* — The Century Co. — New York — London — 1926 — Pág. 553.

(10) GIOVANNI MONTEMARTINI — *Municipalizzazione dei Pubblici Servizi* — Seconda Edizione con nuovo appendice sulle Municipalizzazioni nei grandi centri urbani — Società Editrice Libreria — Milano — 1917 — Pág. 49.

(11) RAFAEL BIELSA — *Principios de Régimen Municipal* — J. Lajouane & Cia. — Buenos Aires — 1930 — Pág. 193.

“uma produção direta em que seu custo é pago pelos contribuintes da comuna sob forma de impostos, se tal produção serve a tóda a coletividade. Porém, quando a produção direta serve só a uma parte da coletividade, e de um modo contingente, o custo é sempre antecipado pelos contribuintes, mas reembolsado logo pelos que só utilizam o serviço, quer a produção se realize em condições de custo inferior ao dos produtores particulares, operando em livre concorrência, quer seja em caso de monopólio, a um custo superior” (12).

17. Para o próprio DALL'ALPI, sua definição é mais ampla que a de MONTEMARTINI, considerando que compreende além dos serviços redistribuídos todos os que diretamente produz a comuna, sejam redistribuídos ou não, sejam próprios ou impróprios (DONATO DALL'ALPI — *Le imprese municipalizzate, provincializzate e estatizzate*, — Torino — 1928).

18. GRECA, mais além, estabelece restrições a essa definição, especialmente no que diz respeito ao monopólio :

“O Município poderia estabelecer o monopólio com o propósito de obter lucros, eliminando os competidores particulares, porém não o faz para prestar serviço por um custo mínimo, absorvendo a totalidade dos consumidores”.

19. GUIDO ZANOBINI, ao tratar da “assunzione diretta” do serviço público, não delimita muito estreitamente o campo da ação municipalizadora, compreendendo o fenômeno como gestão direta de serviços, com caráter industrial e comercial, seja em concorrência com empresas privadas seja com “diritto di privativa” (13).

20. Assim, para os que temem o monopólio por parte do Estado tanto quanto a sua atividade industrial, total ou parcial, por meios iguais ou diferentes da municipalização, se verifica que o Município não se exclui do regime de competições.

21. A matéria, como se vê, não se pode resumir em definições, não só pela sua extensão, mas também pela natureza política de seus aspectos, devendo ser rejeitado, por isto mesmo, qualquer conceito, para atender, em primeiro plano, as conveni-

ências do município como prestador de serviços, em face da estrutura, das bases fundamentais e da orientação do Estado em que existe e se manifesta como ser vivente.

22. Por isto é que observa NATALIO MURATTI:

“Segundo o destino que a comuna queira dar aos bens ou serviços produzidos diretamente, as municipalizações são de distinta espécie :

a) o Município, para desempenhar suas funções, terá necessidade de certos bens, v. gr., edifícios, móveis, instalações, material, etc. Estes bens podem ser produzidos diretamente ou por arrendamento, conforme resulte mais conveniente e eficaz;

b) O Município, para satisfazer suas próprias necessidades de empresário público, pode produzir bens diretamente e neste caso a produção direta é o sistema mais econômico comparado com o da compra no mercado particular;

c) a Municipalidade pode proporcionar-se certos bens que logo colocará no mercado, em concorrência com os demais produtores particulares;

d) a Comuna pode produzir determinados bens que serão em parte destinados a satisfazer as necessidades da empresa comunal e a parte restante a um grupo de consumidores particulares etc.” (14).

23. O citado MURATTI, vendo na ordem acima estabelecida fases da municipalização, o que dá a esta um caráter muito amplo, enumera os tipos :

a) produção direta, simples ou por administração;

b) produção direta, complexa ou industrial.

24. GRECA, admitindo uma forma de produção municipal que na realidade não deve ser considerada como municipalização, isto é, quando o município procura para si determinados bens que utiliza para suas necessidades internas ou para funcionamento de seus órgãos, — estabelece também dois tipos : direta ou simples e complexa ou industrial (a verdadeira municipalização segundo DALL'ALPI e MONTEMARTINI). Um terceiro tipo pode ser admitido no Município Moderno : a Municipalização Mista, em que a comuna concorre com uma parte do capital da empresa e obtém sua correspondente participação nas utilidades.

25. BIELSA também considerou dois tipos : *simples*, quando a municipalização produz certos bens que utiliza ou emprega na satisfação de suas

(12) ALCIDES GRECA — *Derecho Y Ciencia de la Administración Municipal* — Santa Fé — Imprenta de la Universidad — 1937 — Capítulo X — Pág. 220/221.

(13) GUIDO ZANOBINI — *L'Amministrazione Locale* — Terza Edizione Reveduta — Casa Editrice Dott. Antonio Milani — Padova — 1936 — Pág. 251.

(14) NATALIO MURATTI — *Municipalización de los Servicios Públicos* — Valerio Abeledo, Editor — Buenos Aires — 1928 — Págs. 56-57.

próprias necessidades; *complexa* ou *industrial*, quando a empresa produz para vender a preço de custo e produz, enquanto for possível, em concorrência com as empresas particulares (15).

26. Como, quando, para que e por que municipalizar serviços? A resposta, quanto à municipalização direta complexa, está em MURATTI, quando tratou das finalidades: a) procurar maior bem-estar coletivo; b) produção eficaz a preço de custo (inferior ao das empresas privadas); c) segurança na qualidade dos produtos; d) maior amplitude na prestação de certos serviços de caráter social; e) efetividade e comodidade de certos serviços; f) gratuidade de alguns serviços urgentes, necessários e gerais; g) melhoramento contínuo do serviço; h) continuidade do serviço.

27. Tais finalidades, aliás, estão dentro das causas apresentadas por MONTEMARTINI: a) formação de um convênio entre produtores particulares para estabelecer preços a um tipo superior ao da produção; b) impossibilidade de obter produtos de uma dada qualidade; c) exploração dos operários por parte dos empresários particulares; d) excesso de produtores intermediários para a obtenção de determinado produto.

28. Enfim, a municipalização, pode-se dizer, é a própria ação do poder local, manifestando-se em utilidades e bem estar para as populações locais. Mas devemos aceitá-la, por enquanto, dentro dos limites fixados por GRECA:

“A realização direta pelo poder comunal de um serviço público ou de uma atividade industrial que tem por fim, em uns casos, obter produtos destinados ao consumo da população a um preço de venda inferior ao que se paga à produção particular em livre concorrência, e em outros quando seu custo é superior, o de obter recursos ao erário municipal para a realização de obras de interesse geral”.

### III — SERVIÇOS MUNICIPALIZÁVEIS

29. Tais limites resultam, antes de qualquer conveniência de doutrina, das próprias situações de fato, dentro das conveniências e imposições do meio político em que vivem as entidades locais, sendo necessário convir em que, embora a voracidade do Direito Público continue insaciável, ainda existe o Direito Privado e, com êle, toda uma estrutura social que se caracteriza pelos seus fundamentos individualistas.

30. Daí decorre um sério problema de interpretação, isto é, saber o que se entende, de fato, por serviço público e interesse público, para, finalmente, fixar o que deve ser municipalizado. Nessa matéria, porém, esgotaram-se em argumentos os mais abalizados teóricos do Direito.

31. Dada à municipalização o sentido da prestação direta apenas de serviços públicos de ordem geral (transportes, águas e esgotos, luz) e não a de serviços capazes de implicar concorrência com as empresas privadas ou monopólios de produção, a atividade industrial do Município não iria além de uma forma rudimentar de grandes empreendimentos que geralmente são outorgados em forma de concessão.

32. A capacidade do Município, porém, em outros países, não se esgota apenas nessas atividades, e, entre serviços já municipalizados e municipalizáveis por algumas comunas, figuram: o leite; os serviços fúnebres, conforme se verificou em várias comunas italianas; móveis; vestuários; diversos materiais de consumo; gêneros de primeira necessidade, etc.

33. Entre nós, já ALCIDES CRUZ (16) exemplificava:

“... ela tem em vista o bem estar da coletividade e, se prejudica os interesses lucrativos, as mais das vezes exagerados dos monopolizadores de vários produtos, o que é certo é que já recebeu a consagração de tribunais de países, como os Estados Unidos, onde o capitalismo confederado tanta ruína tem causado à pequena indústria. Já os tribunais, em pleitos sucessivos, sustentaram o princípio que concede o aumento da atividade municipal na esfera de serviços outrora só explorados por particulares”.

E mais adiante:

“Os serviços susceptíveis de exploração municipal, de caráter industrial (de telefone, farmácia, banhos, gelo etc) não permitem a ilação de que a sua municipalização constitui monopólio, mas a de que no regime de livre concorrência o município pode produzir e fornecer pelo custo um produto puro e isento de falsificação, em se tratando de gêneros alimentícios, impedindo então o monopólio dos produtores particulares, cuja consequência imediata é a elevação do preço”.

34. Há pouco, num debate em mesa redonda realizado por iniciativa de um dos nossos jornais,

(15) BIELSA — *Principios de Régimen Municipal* — Op. cit., pág. 210.

(16) ALCIDES CRUZ — *Direito Administrativo Brasileiro* — 2.<sup>a</sup> edição — Francisco Alves & Cia. — 1944 — Rio de Janeiro — Págs. 131-132.

para tratar dos meios de sanar a mortalidade e a tuberculose infantil, certo médico sugeriu a "socialização do leite" como medida aconselhável. Melhor seria dizer: "municipalização do leite", não apenas na distribuição para o consumo, conforme o faz a C.E.L. E, além do leite, outros produtos poderiam ser municipalizados, como por exemplo a *água mineral*, privilégio da mesinha de doentes de certa classe...

#### IV — CAUSAS, VANTAGENS E DESVANTAGENS DA MUNICIPALIZAÇÃO DE SERVIÇOS

35. . A municipalização de serviços, como é natural, divide as opiniões, pois aceitá-la, com suas vantagens e desvantagens, significa, em última análise, tomar partido contrário ao sistema concessionário. Por isto mesmo, na investigação de suas causas, os autores não se detêm apenas nas conveniências do serviço público e nas discussões jurídicas em torno do problema da capacidade produtora dos municípios. Vão além, muito além, esmiuçando as questões políticas, os problemas econômicos e os interesses de grupo.

36. Entre os poucos autores nacionais que trataram da municipalização, raras vezes de modo especial, torna-se oportuno ressaltar os dizeres de ODILON C. ANDRADE (17), quando se refere às causas:

"Feita a abstração do espírito nacionalista, e não levando em conta as ocasionais ou de caráter puramente local, apontam os municipalistas as seguintes causas para o movimento:

a) necessidade de aumentar a renda municipal, para atender às despesas multiplicadas pelo urbanismo, e para as quais não basta a renda dos impostos, já elevada ao máximo;

b) dificuldades inevitáveis nas relações com os concessionários, não só quanto à interpretação dos contratos e execução dos serviços, mas também quanto à sua ampliação e aperfeiçoamento;

c) finalmente, causas econômicas e sociais, que impõem à municipalidade o dever de criar o serviço, mesmo quando deficitário, pela influência que exerce na economia e civilização dos particulares".

37. No presente momento, o estudo dessas causas permite argumentos mais amplos, não sendo mais possível explicar o fenômeno da municipalização como imperiosidade fundamental do cresci-

mento urbano, do modo como o fez BIELSA (18) quando tratou do problema como imposição de ordem político-econômica.

38. Numa tentativa de síntese, e tendo em vista conciliar os vários aspectos de natureza doutrinária e prática, essas causas poderiam ser assim resumidas:

##### 1) Políticas:

a) aumento da interferência do executivo e ampliação do campo do Direito Público;

b) necessidade de aumentar o poder político das entidades locais, através de um programa de descentralização administrativa e de concentração de meios, de modo a dar base financeira ao exercício dêsse poder e fazer dos municípios não apenas uma abstração jurídica, mas uma verdadeira *autarquia territorial* com finalidades econômicas e amplamente sociais;

##### 2) Econômicas:

a) combater a concentração da riqueza e seus males, conforme se observa em certas companhias concessionárias que muitas vezes se assemelham a verdadeiros *Estados* no Estado, com tal influência sobre a organização nacional que seus balanços podem servir até de termômetros das situações políticas;

b) favorecer os pequenos produtores;

c) proteger a economia popular;

##### 3) Sociais:

a) generalizar os benefícios da civilização ao maior número de indivíduos;

b) resguardar a coletividade dos efeitos nocivos da ação comercial baseada no lucro mal regulamentado, na produção de serviços que o Estado poderá chamar a si, sem prejuízo da iniciativa privada;

c) reagir contra a economia de sub-consumo, principalmente de gêneros de primeira necessidade.

39. Como se vê, a doutrina da Municipalização de Serviços se deve colocar em função dos próprios fins do Estado, devendo explicar não apenas uma

(17) ODILON C. ANDRADE — *Serviços Públicos e de Utilidade Pública* — Livraria Acadêmica — Rio de Janeiro — 1937 — Págs. 85-86.

(18) RAFAEL BIELSA — *Principios de Régimen Municipal* — Op. cit., pág. 194.

atitude de governo, mas ainda uma filosofia política, uma decisão de governo.

40. Quanto às vantagens e desvantagens, essas também não se excluem dessa orientação, devendo ser aqui lembradas as discriminações de ALCIDES GRECA (19):

1) *Vantagens* :

- a) menor custo dos serviços;
- b) melhor qualidade dos produtos;
- c) regularidade e eficácia nos serviços públicos;
- d) incapacidade das empresas privadas para satisfazer fins sociais;
- e) melhor trato e remuneração do Estado aos operários e empregados que trabalham em suas empresas de serviços públicos;

f) devolução à coletividade, em forma melhor, das utilidades produzidas pelos serviços municipalizados, possibilidade da implantação de novos serviços e realização de obras de interesse geral;

g) meio de evitar a imigração das riquezas, em forma de interesses, nos países em que as empresas concessionárias de serviços públicos se formam com capitais de procedência estrangeira (a esse respeito convém lembrar as medidas alcançadas, com relação à Light, pelo Ministro JOSÉ AMÉRICO DE ALMEIDA) (20);

2) *Desvantagens* :

- a) falta de capacidade técnica dos indivíduos que atuam no governo do Município;
- b) predomínio do fator político sobre o econômico e administrativo, o que se traduz em maiores gastos, excessiva burocracia e produção deficiente e custosa;
- c) aumento das cargas impositivas da vida pública, acarretando a diminuição do crédito do Estado e do Município;

d) impedimento da livre concorrência e, por conseguinte, do progresso das indústrias e do comércio;

e) vícios da máquina política, pois verdadeiros exércitos, de empregados e obreiros seriam utilizados com fins eleitorais.

41. As causas, do mesmo modo que as vantagens e desvantagens, não devem ser tomadas em sentido dogmático, mesmo porque, ao pesquisá-las, difícil se tornará a isenção de um partidarismo naturalmente pré-estabelecido.

42. Porém, entre as desvantagens apontadas, deve ser invocado, como argumento de fato contrário, o bom êxito de vários serviços industriais do Estado, tanto em produção e distribuição, como em sistema administrativo. Alguns deles, no Brasil, alcançaram uma organização que jamais lograriam sob gestão particular.

V — MUNICIPALIZAÇÃO DE SERVIÇOS: SOCIALISMO POSSÍVEL?

43. *Socialismo*, do mesmo modo que *República* ao tempo do Império, vem causando certa alergia a determinadas pessoas: não pode ser pronunciado, não pode ser ouvido nem discutido, sem risco de reações. Daí a tentativa, por parte de liberais retrógrados, no sentido de comprometer todo programa municipalizador, mediante interpretações socialistas de suas finalidades industriais, contra, em grande parte, o sistema de concessões, ainda cheio de males de origem.

44. Embora havendo na municipalização de serviços apenas um mínimo de aspirações desse teor, principalmente cogitando-se da realização de um amplo programa industrial, não se trata de nenhuma medida de caráter *soviético*, sendo aliás a municipalização de serviços, do ponto de vista cronológico, anterior à propaganda da doutrina socialista: em 1890, a *Corporação Municipal de Birmingham*, que deu bastante impulso a uma política municipalizadora, só possuía um representante socialista, e as de *Manchester* e *Glasgow*, do mesmo modo, só possuíam dois; elementos conservadores foram os que mais se bateram pela municipalização na *Inglaterra*; os serviços municipalizados na *Bélgica*, segundo ERNESTO BRESS, foram anteriores ao aparecimento das maiorias socialistas; e, finalmente, deve-se ao partido católico, na *Áustria*

(19) ALCIDES GRECA — *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal* — Imprenta de la Universidad — Santa Fé — 1937 — Capítulo X — Págs. 221-222.

(20) RAFAEL BIELSA — justificou fortemente a municipalização nos casos de serviço de interesse público direto quando se torna necessário regular seu preço, tendo em vista o interesse coletivo e evitar tôdas as imperfeições do sistema de concessões, compreendidas estas em três formas (concessão de serviço público, concessão de obra pública e concessão de uso sobre a coisa pública) — *Derecho Administrativo* — Legislación Argentina — 3.<sup>a</sup> edición — Tomo II — Librería de J. Lajouane Y Cia. — Buenos Aires — 1938 — Pág. 457-465, especialmente pág. 464.

a realização, durante muito tempo, do programa de municipalização, conforme A. BRODER (21).

45. Além de tudo, os próprios Estados individualistas, (dentro da classificação de RADBRUCH) já se libertam de seus fetiches jurídicos, ideológicos e doutrinários, buscando formas de conciliação entre os imperativos da socialização e os interesses de sua própria sobrevivência política, do que tem resultado um maior grau de intervenção no campo de atividades outrora reservadas exclusivamente à iniciativa individual: instituição de *corporações*; ampliação do conceito de serviço público; estatização de indústrias; nacionalização de concessões estrangeiras, quando não se verifica a sua incorporação ao Estado, etc.

46. Assim sendo, embora não se considere a municipalização de serviços como uma realização socialista, senão apenas como uma forma de gestão de serviços públicos, compreendidos estes fora dos limites clássicos, não se pode negar, entretanto, que dela se pode servir o Estado para atender a certas imposições da vida moderna, criadas pelas necessidades sociais, sem alterar, radicalmente, as bases de sua estrutura. BIELSA, por exemplo, aceita que

“a idéia de que a municipalização é uma forma prática de socialismo, ou o socialismo possível na atualidade, está muito difundida” (22).

47. Outro, aliás, não poderia ser o ponto de vista, considerando-se, primeiramente, existir um sistema de transição, que se define, no presente, pelas concessões recíprocas entre o indivíduo e o Estado, como que para sanar ou contemporizar uma reação violenta: até onde vai o limite da ação do Estado?... até onde vai o limite da ação do indivíduo?...

48. Alguns juristas brasileiros, ao tempo em que o movimento municipalizador ganhava novas perspectivas, preocuparam-se muito com o problema, observando com o olho direito os interesses das empresas concessionárias e com o olho esquerdo as necessidades reais da coletividade. A solução não poderia deixar de ser contemporizadora, devendo ser lembrada a respeito a conclusão do *Congresso Jurídico*, em tese relatada pelo Senhor RAFAEL FERNANDES, na reunião de 1908:

(21) Veja-se a respeito LABELLA, *op. cit.*, pág. 547.

(22) BIELSA — *Principios de Régimen Municipal* — *Op. cit.* pág. 210.

“Não há conveniência em municipalizar os serviços públicos e concentrar nas mãos das municipalidades os serviços urbanos a cargo de empresas particulares, a menos que os contratos de concessão de tais serviços não estipulem a limitação dos preços, a reversão em prazo certo e os resgates facultativos” (23).

#### VI — A “ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE CARÁTER LOCAL” E A IMPERIOSIDADE DE UM PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO

49. Embora o assunto Município, em si mesmo, constitua objeto de comentários à parte, para ser tratado em época oportuna num trabalho já em elaboração, convém ter em vista, de início, as linhas fundamentais do diploma político de 10 de novembro de 1937 em matéria de administração local:

a) evidencia-se o pensamento do legislador em experimentar, por assim dizer, uma nova estrutura estatal, e, na constituição do Estado Federal especificado no art. 3.º, o Município se ajusta como uma criação da lei;

b) dentro do regime presidencial, teve-se em vista um grau conveniente de descentralização administrativa, e, embora não se ache definida a “autonomia municipal” de que há referência no art. 26, deve-se encontrar essa definição não apenas na doutrina e no silêncio constitucional, mas também na conveniência de organização da estrutura do próprio Estado, considerando-se fundamentalmente que o município, de fato, não é apenas uma criação da lei;

c) francamente municipalista (art. 26, a, b, c), ou melhor, em sentido administrativo e, de certo modo, político, favoravelmente descentralizador, o diploma vigente atendeu não só aos imperativos das modernas doutrinas de Estado em que se inspirou, mas também às conveniências da administração de um país que tem como uma de suas principais características a heterogeneidade de meios na sua base física, resultando daí o município como esfera de poder, executivo e legislativo, a mover-se dentro dos limites da competência que lhe foi fixada;

d) qualquer restrição, isto é, qualquer limitação da manifestação dêsse poder parece inconstitucional, malgrado a vigência do Decreto-lei n.º 1.202,

(23) Relatório do Congresso Jurídico — Imprensa Nacional — pág. 523.

de 8-4-939, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 21-5-43, convindo observar que como reparo a esse ato deve ser invocado o fato de que os presidentes dos Conselhos Administrativos dos Estados-membros, em reunião recentemente realizada no Rio de Janeiro, pouco mais fizeram além da apresentação de proposições que envolveram sérias críticas ao referido decreto-lei e propostas de modificação de seu texto...

50. Traçadas essas linhas gerais, à guiza de interpretação, torna-se indispensável, para os fins em vista, ressaltar a alínea c do art. 26, pelo qual "os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada *autonomia* em tudo quanto respeite ao seu *peculiar interesse*, e *especialmente* À ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE CARÁTER LOCAL" (os grifos têm por objetivo salientar as referências mais discutíveis do texto). Daí resulta o equacionamento dos seguintes problemas: como define o legislador essa *autonomia assegurada* aos Municípios? Como delimitar o *peculiar interesse* (24) dos Municípios? Além do *especialmente*, como preencher os *brancos* constitucionais? E que se entende, de fato, por *serviços públicos de caráter local*?

51. Convenha-se, de início, numa dispensa de exibição de estatísticas, como uma questão de comodidade de exposição, e aceite-se, dêsse modo, que a *capacidade organizadora* dos municípios brasileiros, mesmo os de maior renda (25), terá de sofrer, forçosamente, certas barreiras, em obediência mesmo aos princípios do constitucionalismo vigente:

a) limitações de ordem jurídica e política, por força da órbita de competência que a União fixou às entidades comunais;

b) limitações de ordem técnica, em virtude da precariedade administrativa da quase totalidade

(24) Alguns publicistas e sociólogos, inclusive o Professor OLIVEIRA VIANA, não encontram mais razões para admitir *interesses locais*, visto que todos os interesses passam a ser de ordem nacional. Isto, entretanto, a meu ver, não representa a mesma coisa que *peculiar interesse* dos Municípios. Além do mais, a norma constitucional vigente dá lugar à compreensão da existência de um *peculiar interesse* que existe além da parte *especialmente* definida no texto. Houve silêncio a respeito, o que, entretanto, não exige nenhum comentarista de tentar interpretações.

(25) Compulsar a respeito: VALENTIM F. BOUÇAS — *Finanças do Brasil* — Vol. XIII — Balanços dos Estados e Municípios no Triênio 1940-1942 — Publicação da Secretaria do C.T.E.F. — Rio de Janeiro — Janeiro — Jornal do Comércio — 1944.

dos municípios, principalmente os *rurais* (em alguns dêses, o Prefeito é tudo e, na estrutura administrativa, pelas deficiências, entre outras, de pessoal, torna-se difícil uma verdadeira especialização do trabalho governamental);

c) limitações de ordem financeira, pois, apesar das discriminações constitucionais em matéria de arrecadação e política tributárias, a União e os Estados-membros se assemelham a coletores vorazes, em detrimento dos municípios, os quais, sem meios necessários, se tornam *insuficientes*, resultando daí o tipo do *Município pedinte*, com acentuada tendência para empréstimos que não poderá saldar, o que poderá ser explicado não apenas pela capacidade mas também pela política tributária...

52. Que fazem, ou melhor, que devem ou podem fazer os Municípios Brasileiros, dentro da competência constitucional, em assunto de "organização de serviços públicos de caráter local"? A matéria, que, pela sua própria natureza, implicaria retorno à doutrina do Direito Público dos Municípios e às teorias do serviço público, tem sido versada, em casos práticos, através da jurisprudência administrativa de certos órgãos competentes para a apreciação dos negócios municipais. Em última análise, essa capacidade de organização se acha condicionada, em parte, ao art. 23, § 2.º e ao art. 28, *in totum*...

53. Muito teoricamente, poderia ser adotado, no caso, um sistema de análise, pelo qual se pudesse verificar, através de um sério trabalho de pesquisas e levantamento no campo tributário, as necessidades e realizações, num quinquênio, por exemplo, dos Municípios Brasileiros, e aí encontrar as verdadeiras fontes da definição da competência municipal. Isto do ponto de vista da ciência administrativa, como auxiliar do Direito.

54. Vários autores, ao tratarem dos "serviços públicos de caráter local", são fatalmente levados ao silêncio ou à repetição do raciocínio alheio, incluindo-se, entre os mesmos, o Prof. ARAÚJO CASTRO (26). O próprio Prof. PONTES DE MIRANDA (27), no debate do problema, não se pôde livrar das generalidades:

"Pelas expressões "organização dos serviços de caráter local" entender-se-ia a dos serviços que cor-

(26) ARAÚJO CASTRO — *A Constituição de 1937* — Livraria Editora Freitas Bastos — 1938 — Rio de Janeiro — Págs. 107-111.

(27) PONTES DE MIRANDA — *Comentários* — Op. cit., pág. 598.

respondessem ou fôsem relativos ao lançamento dos seus impostos e taxas, à arrecadação e aplicação das suas rendas, e tais impostos, taxas e, em geral, rendas, seriam as do art. 28. Porém o art. 26, pr., não esgotou, na enumeração de a a c, o conteúdo da expressão "autonomia municipal".

55. Mais adiante, ao passar ligeiramente por algumas das funções dos municípios argentino e anglo-saxão, bastante diferentes dos do Brasil, doutrinou:

"Outra natureza têm as funções tipicamente municipais, como as de fiscalizar a edificação, aprovar e alterar plantas e planos de urbanismo, preparar e regulamentar logradouros públicos, permitir, promover, licenciar, guiar, regulamentar e fiscalizar diversões públicas, cuidar da observância das regras da moral externa, legislar sobre a indigência nas ruas e sobre o alojamento de indigentes, legislar e cuidar da assistência, principalmente aos acidentados e acometidos, nas ruas, de moléstias ou sintomas, legislar sobre o comércio ambulante e o de bebidas, sobre a mendicância, os teatros, as feiras e mercados, os banhos na praia ou balneários públicos, o transporte de mercadorias e de pessoas, manter ou fiscalizar instituições de beneficência e de caridade, localizar a residência de meretrizes, doentes de moléstias contagiosas, comércio e fábricas de produtos cuja proximidade seja nociva à saúde pública, recensear e fazer estatísticas".

Aqui, porém, o gênio de DICKENS poderia traçar a caricatura do Município Rural Brasileiro: um prefeito de nomeação direta e demissível "ad nutum", sobraçando um Código de Posturas; um juiz de moral rígida, solene como um preceito; um delegado de polícia com apito à bôca e, para contrabalançar, um padre gordo falando *in nomine Legis*...

56. O tratadista BRANDÃO CAVALCANTI procurou sentir o problema em tôda a sua realidade, quando disse:

"O texto da Constituição de 1937 substituiu as antigas expressões — serviço de sua competência — por "serviços públicos de caráter local". A nova redação, embora tènicamente mais perfeita, está sujeita a dúvidas doutrinárias, quase insolúveis. A medida do que se deve entender por serviço público de caráter local é variável, no tempo e no espaço. Depende essencialmente da época, do local, da situação econômica e de cada Município. Aliás, tôda definição de serviço público sofre as influências acima apontadas..." (28).

(28) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Tratado de Direito Administrativo Brasileiro* — Vol. I — Editora Freitas Bastos — 1942 — Rio de Janeiro — pág. 161.

57. Quanto ao autor do diploma político vigente, o Prof. FRANCISCO CAMPOS, seu pensamento parece ser o de transformar o Município em uma organização ativa e operante, município não apenas no texto da lei, conforme está pôsto à prova em tôda a sua obra doutrinária, apesar dos aspectos que podem ser apresentados como incongruências de texto. E' assim que diz:

"Um serviço público, portanto, seja de transporte, de comunicação, de eletricidade, ou pertença a qualquer outra categoria de utilidades públicas, desde que de interesse estadual e confinado nas raías do território estadual, ao Estado compete organizá-lo, seja diretamente, seja por delegação ou concessão. Assim, igualmente, quando se trate de serviços meramente locais, ou compreendidos na esfera territorial do Município, a êste caberá organizá-lo e administrá-lo e, portanto, conceder ou delegar a sua exploração" (29).

58. Não posso informar, ao certo, do número das concessões existentes em todo o país, quais delas compreendem serviços que poderiam com maior vantagem ser prestados diretamente pelos municípios, e quais as especificações (natureza, volume de trabalho etc.) dos serviços até então municipalizados. Adianto, entretanto, que a receita arrecadada dos municípios brasileiros, no triênio 1940-1942, totalizou Cr\$ 3.001.793.858,00 e a despesa, nesse mesmo período, globalizou Cr\$ 3.006.774.023,00. As unidades federadas, nesse mesmo triênio, dispenderam o total de Cr\$ 642.151.742,00 em "serviços industriais" e Cr\$ 595.096.510,00 em "serviços de utilidade pública". Caberá ao economista, por um trabalho de discriminação e confronto, completando aquela obra de análise a que me referi em tópico anterior, estudar as possibilidades da realização de um programa de municipalização de serviços.

59. Em verdade, os municípios brasileiros precisam chamar a si a gestão direta de serviços que ainda estão em mãos de concessionários e organizações comerciais, como os de produção e distribuição de leite, por exemplo, cuja socialização se impõe como imperiosidade da própria política de natalidade.

60. E' preciso, entretanto, conseguir meios legais, como que invocando, pelo menos, a experiência dos "soviets" em matéria de descentralização

(29) FRANCISCO CAMPOS — *Direito Administrativo* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — pág. 170.

e capacidade industrial e de planejamento, — embora os “soviets” não sejam explicados como tipos de organização municipal semelhantes aos municípios, — meios êsses capazes de dar aos administradores municipais uma certa mentalidade de homens práticos, homens de ação e de negócios, criadores de riqueza e bem-estar, e não apenas de políticas absorvidos pela preocupação das posturas, das limpezas de ruas e dos alburns de realizações, em que os velhos edis costumam entoar as loas com que se habituam a cortejar o poder e as vantagens do caciquismo político.

VII — CONCLUSÕES DE ORDEM PRÁTICA: CONSTITUIÇÃO DE UM FUNDO NACIONAL PARA FINANCIAMENTO DE UM PLANO DE MUNICIPALIZAÇÃO

61. No Estado Federal, que é um Estado descentralizador por excelência, o crescimento do poder executivo, feito sem impulso do poder local, isto é, processado apenas por força que vem de cima, não deixará de ser um movimento de superfície. E o Município, na organização nacional, conforme o idealismo do diploma vigente e não conforme o texto das leis orgânicas outorgadas à margem da Carta Constitucional (Decreto-lei número 1.202 e outros), existe como sede de poder estatal, apresentando-se, dêsse modo, o fenômeno do crescimento das funções municipais, como uma realidade do pensamento político.

62. O *poder de municipalizar*, digamos assim, e não municipalizar somente serviços desprezados pelos interesses dos concessionários, encontra jus-

ficativa nesse pensamento, mormente quando o Estado adotou, dentro das normas de sua política, um programa de nacionalização e *estatização* de indústrias.

63. Define-se, portanto, uma excepcional oportunidade para fazer dos municípios brasileiros o que de fato êles nunca foram, isto é, uma entidade política e não abstração jurídica, uma realidade econômica e não um instituto autônomo apenas no artifício da retórica eleitoral.

64. Para isso, entretanto, impõe-se, paralelamente à orientação do texto constitucional, um programa de recuperação e assistência, que poderá repousar nas seguintes bases:

a) feito um sério trabalho de levantamento e análise das condições municipais, estabelecer, dentro de moldes mais amplos, a esfera de organização dos serviços locais;

b) com base nesse trabalho de levantamento, e em obediência exclusiva ao interesse público, traçar um plano nacional de municipalização de serviços, tendo em vista os municípios grupados em regiões geo-econômicas;

c) constituir um fundo nacional para a realização dêsse plano, estudadas as formas de financiamento e a prioridade dos serviços a serem municipalizados;

d) finalmente, favorecer a descentralização administrativa, não apenas através de leis, mas de providências econômicas capazes de concentrar meios financeiros nos municípios e não somente nas sedes estaduais.