

Govêrno Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

SUMÁRIO: 1. Generalidades — 2. A autonomia e a luta histórica dos municípios — 3. Participação do povo no govêrno municipal — 4. Eleições de funcionários municipais na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos — 5. Ação popular direta — 6. Poderes municipais — 7. Ordenanças e regulamentos — 8. Relações entre os poderes municipais no Brasil — 9. Conflitos de poderes — 10. Organização política do município — 11. O govêrno municipal em alguns países da Europa e nos Estados Unidos.

1. GENERALIDADES

O DESENVOLVIMENTO extraordinário das atribuições do Estado e o considerável crescimento dos serviços públicos no último quartel do século XIX limitaram as atividades dos governantes a funções diretivas gerais e impuseram a divisão do trabalho através da descentralização.

A descentralização pode ser política ou administrativa.

A primeira se manifesta através do federalismo, e a segunda depende de ser por região ou por serviço. A descentralização por região se conhece também pelo nome de autarquia territorial, e a descentralização por serviço pelo de autarquia institucional.

A autarquia territorial está relacionada a poderes de administração que se outorgam para serem exercidos em um determinado território.

E' o caso do município.

A autarquia institucional ou descentralização por serviços, técnica para outros, se refere aos poderes de administração que se outorgam tendo em vista o fim da instituição. E' o caso dos institutos de aposentadoria e pensões.

RUDOLF BULLRICH, insigne jurista argentino, adverte que é preciso não confundir autonomia com autarquia. Autonomia, diz êle, significa o direito de darem-se leis a si mesmo, ao passo que autarquia é o direito de administrar-se a si mesmo, com base em leis dítadas por outra entidade. (1)

Pelas breves considerações que fizemos se infere que o município existe por uma questão de divisão de trabalho das atividades administrativas do Estado.

2. A AUTONOMIA E A LUTA HISTÓRICA DOS MUNICÍPIOS

A história constitucional, tanto dos Estados Unidos como do Brasil, evidencia que sempre o município lutou encarniçadamente por se subtrair à interferência do poder estadual e do poder central.

Naquele país, as legislaturas dos diversos Estados freqüentemente intervieram em assuntos atinentes à órbita municipal.

Essa intervenção começa com a independência nacional, mas se aguça após 1850. E, à proporção que as exigências de amparar e proteger certos serviços locais aumentam, recrudescer a intromissão das legislaturas, sem que daí adviesse melhor administração para a cidade.

A reação dos municípios, porém, contra a interferência do Estado, não se fez demorar.

O Estado de Missouri, em 1873, outorga o "Home rule" constitucional à cidade; Califórnia, em 1879; Washington, em 1889, e Minesota em 1896.

Em princípios do século XX, doze Estados já haviam concedido o "home rule".

O "home rule" das cidades americanas significa o poder que têm para elaborar e modificar sua Carta e governar-se a si mesmas segunda essa Carta.

No Brasil a autoridade das Províncias começou a fortalecer-se com o Ato Adicional de 1834 e a Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840.

No fim do Império, o município brasileiro quase que estava completamente absorvido pelo poder provincial.

Todavia, com o Decreto n.º 510 do Govêrno Provisório, de 22 de junho de 1890, e no que se seguiu a êste, o de n.º 194-A, de 23 de outubro do mesmo ano, obriga-se aos Estados que, na sua organização, tenham em vista o regime municipal com estas bases:

1.º a autonomia do município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse;

2.º eletividade da administração local.

E o artigo 68 da Constituição de 1891 preceituava:

"Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse."

(1) RUDOLF BULLRICH — *Princípios Generales de Derecho Administrativo* — Buenos Aires, 1942, pág. 171.

Na prática, porém, conforme nos ensina CARLOS MAXIMILIANO, houve um retôrno à centralização do tempo do Império, deixando de existir, de fato, a autonomia municipal.

De 1930 a 1934 passou-se ao regime de franca intervenção nos Estados e Municípios.

Pela Constituição de 1934 estabelecem-se algumas regras que devem ser observadas pelos Estados-membros ao darem organização política ao município. Essa Constituição, porém, não logrou execução nesse particular, em virtude de seu curto período de vigência.

Pela Constituição de 10 de novembro de 1937, de tendências nitidamente centralizadoras, todos os prefeitos passaram a ser de livre nomeação do Governador do Estado.

Já a Constituição Federal de 1946, fruto da restauração democrática em nosso país, teve a preocupação de restituir ao município a sua importância econômica e social.

Ao contrário da Constituição de 1891, a de 1946 não deixou aos Estados-membros plena liberdade no estabelecer a organização das comunas, tendo a preocupação de definir a autonomia municipal.

Em verdade, assim dispõe ela :

"Art. 28. A autonomia dos municípios será assegurada:

I — Pela eleição do Prefeito e dos vereadores;

II — Pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente:

a) à aplicação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

Entretanto, restringiu sobremaneira essa autonomia violando princípios democráticos, quando nos parágrafos 1.º e 2.º do aludido artigo prevê, em determinadas circunstâncias, a nomeação dos prefeitos pelos governadores dos Estados ou dos Territórios.

ROGER BONNARD salienta que os regimes autoritários, visando à supremacia do Governo Central, optam pela nomeação dos prefeitos; "ao contrário, quando prevalecem as tendências democráticas, é o sistema de eleição que se estabelece."

De qualquer modo, como acentua PONTES DE MIRANDA, a Carta Federal de 1946 não deixou de dar "nova oportunidade à intensa política municipalista".

Além disso, teve a vantagem de ampliar sobremodo os recursos financeiros dos municípios, dando assim expressivo conteúdo à autonomia municipal.

Apesar de tudo, várias são as constituições estaduais e leis estaduais de organização municipal que contêm dispositivos violadores da autonomia municipal, os quais precisam ser revistos e expurgados.

3. PARTICIPAÇÃO DO POVO NO GOVERNO MUNICIPAL

A Constituição Federal de 1946, como a de 1934 e a de 1937, não fizeram distinções quanto aos eleitores federais, estaduais e municipais, unificando, assim, os direitos políticos.

PONTES DE MIRANDA, na exegese que faz do art. 131 da atual Constituição Federal, declara :

"Quem é eleitor, é eleitor para as eleições federais, estaduais e municipais. Para que não seja eleitor de uma é preciso que também não no seja das outras." (2)

De conformidade com o art. 134 da Constituição Federal, o sufrágio é universal, o voto direto e secreto, estando assegurada a representação proporcional dos partidos políticos em qualquer corpo eletivo (Congresso Nacional, Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais).

No caso específico das comunas, são as leis orgânicas municipais que estabelecem a forma de representação.

ALCIDES GRECCA, eminente municipalista argentino, depois de alegar que teoricamente o sistema proporcional ou de quociente é o mais equitativo e democrático, conclui que na prática é o que traz piores conseqüências, somente apresentando desvantagens. Entre estas, assinala :

a) produz uma ação deletéria nos grandes partidos políticos e favorece a formação de pequenos grupos adventícios que se constituem exclusivamente para atuar em determinado ato eleitoral, procurando a defesa de interesses inconfessáveis;

b) favorece a pirataria política. Os membros da Câmara, uma vez eleitos e livres de toda disciplina e fiscalização partidárias, não tardam em negociar com outro partido político que os absorve, e não poucas vezes com uma empresa concessionária de serviços públicos, ou um poderoso industrial que os utilizam para que defendam seus interesses privados, olvidando os da coletividade;

c) impede ao partido triunfante ter uma maioria efetiva no seio da Câmara, a qual lhe permita pôr em prática sua plataforma de governo. (3)

Em seguida, o insigne jurista argentino defende o sistema de maioria e minoria, ou de lista incompleta, adotado para eleição de deputados ao Congresso da Nação Argentina, e também pelas províncias de Córdoba e Entre Rios.

No caso dos municípios, sugere, poder-se-ia determinar que a minoria se distribuisse proporcionalmente entre os partidos derrotados. Somados os votos obtidos por estas agremiações, dividir-se-ia o total pelo número de cadeiras cabíveis à minoria. O resultado obtido daria um coeficiente

(2) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946* — Henrique Cohen Editor — Vol. III, pág. 129.

(3) ALCIDES GRECCA — *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal* — Santa Fé — Imprensa de la Universidad — Vol. I, 1937.

eleitoral que serviria exclusivamente para a distribuição das cadeiras entre os partidos que formassem o setor minoritário.

J. GUIMARÃES MENEGALE acentua que dois princípios gerais devem reger a vida administrativa do município :

a) o princípio de representação política : as comunidades locais devem organizar-se de tal forma que se representem, em seus governantes e administradores, as aspirações e necessidades que, por sua constituição, têm de satisfazer;

b) o princípio de auto-administração. (4)

Conforme se vê, o tratadista brasileiro coloca em primeiro lugar o princípio da representação política, única forma pela qual a administração municipal assume um caráter eminentemente democrático.

A nossa Constituição Federal (art. 133) no que se refere ao voto feminino, apresenta um caráter mais democrático do que a Carta de 1934. Na verdade, enquanto aquela trata igualmente a homens e mulheres, devendo as leis ordinárias assim tratá-los, essa exigia que a mulher votasse caso exercesse função pública remunerada.

Dispõe a lei eleitoral (Decreto-lei n.º 7.586) que o voto é obrigatório, constituindo infração eleitoral, passível de pena de multa de Cr\$ 100,00 a Cr\$ 1.000,00, o deixar de votar. Além disso só se eximirá da pena quem, por documento ou testemunhas, apresentar justo impedimento.

Segundo o art. 60, 1.º, do Decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945, o qual regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições, nos municípios em que não houver mais de 400 eleitores haverá uma única seção eleitoral. Excedendo este número, o Juiz distribuí-los-á em seções, atendendo aos meios de transporte e à residência dos eleitores.

4. ELEIÇÕES DE FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS NA GRÃ-BRETANHA E NOS ESTADOS UNIDOS

As eleições municipais, via de regra, são feitas para a escolha dos membros do Conselho e, muitas vezes, também para Prefeito.

Todavia, na Inglaterra e nos Estados Unidos, algumas exceções há a essa regra.

No primeiro desses países os contribuintes elegem, em adição aos membros do Conselho, dois "auditors" da seção de contabilidade do "borough" (burgo) e dois revisores para as eleições.

Na União Americana, além dos membros do Conselho são eleitos os prefeitos, chefes de escolas, chefes da administração financeira, e, em alguns casos, também uma longa lista de outros funcionários menos importantes.

5. AÇÃO POPULAR DIRETA

Os países que legislam sobre democracia direta adotam o sistema de revocatória, iniciativa e referendun.

a) Revocatória.

A revocatória constitui o direito dado aos votantes de certas cidades para remover funcionários públicos antes da expiração do mandato.

No Estado de Kansas, Estados Unidos, a revocatória pode aplicar-se a alguns funcionários designados pelo Governador do Estado.

Nesse país, a revocatória surgiu pela primeira vez em 1903, em Los Angeles, e desde então tem sido adotada em grande número de cidades, nomeadamente as que se regem pela forma de governo das comissões.

A revocatória entra em ação quando qualquer grupo de cidadãos desaprova a política seguida por um funcionário ou crê que ele seja ineficiente ou culpado. Podem os municípios, então, manifestar uma petição na qual explicam as origens de sua insatisfação e solicitam a realização de eleições para determinar se o funcionário deve ser removido e outro substituí-lo.

A fim de se evitar o abuso da revocatória, é estipulado que apenas uma petição pode ser feita durante o tempo de permanência do funcionário ou, pelo menos, uma em cada ano.

FRANK J. GOODNOW e FRANK J. BATES alegam que alguns exemplos demonstram que em muitos casos a revocatória foi usada com maléficos resultados.

b) Iniciativa e referendun.

Através da iniciativa e do referendun, o povo legisla diretamente, sendo-lhe, assim, proporcionados meios para assistir o corpo legislativo ou atuar sobre ele, quando da determinação das linhas da política municipal.

Aplicada ao município, a iniciativa é o processo pelo qual certo número de votantes propõe, por petição, medidas de legislação municipal e compele o Conselho ou os votantes, durante as eleições, a se pronunciarem a respeito.

O referendun é o processo pelo qual um projeto de lei ou lei é levado à presença dos votantes para ser aceito ou rejeitado.

Desde 1875, os institutos da iniciativa e do referendun, nos Estados Unidos, foram incorporados às leis de mais de 10 Estados, e incluídos nas Cartas Próprias de algumas cidades.

O número de votos para iniciar um projeto de lei varia de 5% a 30% dos votantes das últimas eleições, ao passo que para o referendun a percentagem varia de 10% a 25%.

A Inglaterra e a Itália contam com uma legislação que permite aplicação do referendun na esfera municipal.

Autores há, como MC CALL, que afirmam serem a iniciativa e o referendun incompatíveis com o sistema representativo, ao passo que DUGUIT e

(4) J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo* — Tomo I — pág. 349, 1938.

POSADA, mestres incontestáveis de direito público, acham que não há contradição entre um e outro.

A Convenção Argentina de 1920 estabeleceu os sistemas do referendun, iniciativa e revocatória no regime municipal.

6. PODERES MUNICIPAIS

Os Estados-membros estabelecem em suas Constituições os princípios básicos da organização política do município, os quais são desenvolvidos nas respectivas leis orgânicas municipais.

Constituem caracteres comuns da organização comunal:

1) A existência de dois poderes; um executivo unipessoal e outro legislativo, também chamado deliberativo, de caráter colegial;

2) O órgão legislativo é sempre de origem popular, e denomina-se Câmara Municipal, Conselho Municipal ou Conselho Deliberativo, dependendo do país em que se forma;

3) O órgão executivo, via de regra, também é de origem popular. Casos há, entretanto, em que são nomeados diretamente pelo executivo estadual.

As atribuições dos prefeitos, que encarnam o órgão executivo, são determinadas pelas respectivas leis orgânicas municipais.

Tanto as atribuições dos prefeitos como dos órgãos deliberativos das cidades não se podem determinar por princípios gerais, mas deduzir das enumerações taxativas das Leis Orgânicas dos Municípios ou Cartas, as quais sempre seguem o método enunciativo.

Numa metrópole moderna o Prefeito exerce as seguintes funções:

1) verificar a fiel execução das leis e decretos;

2) controlar todos os departamentos e indicar, superintender e remover os chefes de departamento e funcionários da cidade;

3) fazer recomendações ao Conselho referentes aos negócios da cidade, que lhe parecerem necessários;

4) manter o Conselho perfeitamente ciente das condições financeiras e das necessidades futuras da cidade;

5) avaliação das propriedades para o lançamento de impostos e preparo das respectivas listas;

6) coleta dos impostos e de outras rendas;

7) organização e manutenção de uma contabilidade abrangendo todos os fundos públicos;

8) aquisição de materiais e equipamentos;

9) conservação dos edifícios públicos;

10) conservação e custódia de toda a propriedade do município;

11) registro das escrituras, hipotecas e outros instrumentos, assim como a preservação de todos os registros públicos exigidos por lei;

12) construção e manutenção das estradas e pontes;

13) controle do funcionalismo;

14) conservação e controle dos institutos correccionais de caridade e outros serviços de assistência social;

15) conservação e controle dos serviços de saúde pública e hospitais do município;

16) todos os assuntos referentes à parte de propriedade e negócios relacionados com a administração das escolas;

17) preparar e submeter ao Conselho o orçamento anual, bem como os relatórios mensais e anuais que forem necessários para melhor esclarecer o Conselho sobre a administração da cidade;

18) manter o público informado através de relatórios referentes à administração do governo municipal. (5)

Adotando um critério mais genérico J. GUIMARÃES MENEGALE assim enumera as atribuições do Prefeito:

A) O Prefeito é órgão de execução e de iniciativa, em relação à Câmara Municipal:

a) como órgão de execução, exerce todos os atos jurídicos ou materiais necessários a reduzir à prática as deliberações da Câmara Municipal;

b) como órgão de iniciativa, envia à Câmara Municipal projetos de lei e resoluções e do orçamento da receita e da despesa.

B) O Prefeito tem um poder de decisão:

a) como tal, é chefe hierárquico do funcionalismo municipal;

b) gere o domínio público e privado;

c) pratica os atos compreendidos no poder de polícia municipal;

d) exerce o poder regulamentar. (6)

As atribuições da Câmara ou Conselho Municipal são determinadas pelas leis orgânicas ou pelas próprias Constituições Estaduais. Nesse órgão reside o poder de decisão "tanto no que respeita à regulamentação (ordenanças) como nos atos que obrigam às comunas (autorizações contratuais)". (7)

Numa metrópole moderna, as funções do Conselho Municipal se restringem às seguintes:

1) discussão e preparo de um programa administrativo;

2) discussão e aprovação do orçamento;

3) preparo de leis e decretos;

4) controle sobre a atuação do Prefeito.

Quando as decisões do órgão legislativo da cidade estão viciadas por exorbitarem de suas atribuições ou das formalidades estabelecidas pela lei, compete ao poder executivo, antes de promulgá-las, opor o seu veto.

(5) Jornada da organização científica do trabalho na administração municipal — I. D. O. R. T. — pág. 153.

(6) J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo e Ciência da Administração* — Tomo I, 1938, pág. 351.

(7) RAFAEL BIELSA — *Princípios de Regime Municipal* — pág. 117, Buenos Aires.

Se a decisão viciada é notada após a promulgação, deve o Prefeito recorrer ao poder deliberante para sua revisão ou, então, apelar para os órgãos judiciários competentes.

Não se pode dizer, a rigor, que o Prefeito exerce funções executivas e a Câmara exerce funções legislativas ou deliberantes.

Na verdade, em determinados países, dada a sua organização política, nem sempre ao poder executivo compete executar e administrar, e ao poder legislativo cabe deliberar, uma vez que este freqüentemente administra e executa quase tanto quanto aquele.

O "mayor" (prefeito), no Conselho inglês, é apenas um representante oficial do município. Na realidade quem resolve e executa é sempre o Conselho.

O "mayor" inglês e o "maire" francês se valem dos funcionários chamados "aldermen" e "adjuntos", respectivamente, para tornar efetivas as resoluções do Conselho.

Em alguns países da Europa os Conselhos têm até mesmo faculdades judiciais para administrar justiça de pequena monta.

7. ORDENANÇAS E REGULAMENTOS

O regime de organização e funcionamento dos municípios é sempre delegado, dependendo das Constituições e leis estaduais. Daí dizer-se que o órgão deliberante da cidade vota e aprova regulamentos ou ordenanças e não *leis locais*, já que a faculdade de votá-las e aprová-las promana de poderes delegados.

Autores há que acham que o poder municipal se estriba em fundamentos de ordem histórica e constitucional, não sendo, pois, um poder delegado. A participação do povo na eleição das autoridades edilícias, afirmam, constitui prova de que se trata de um verdadeiro poder.

A maioria das ordenanças votadas constituem formas de integração jurídica de atos administrativos do poder executivo, ou que este deve, posteriormente, integrar ou executar.

Ensina ALCIDES GRECCA que, embora as *ordenanças* tenham, como as leis, caráter geral e obrigatório, elas constituem *atos administrativos*, revestidos do necessário "imperium", citando o caso das ordenanças das comissões nos Estados Unidos que exercem ao mesmo tempo funções executivas e deliberativas.

E acrescenta: "Quando as ordenanças contêm disposições gerais e permanentes devem ser consideradas como regulamentos. Nas demais circunstâncias podem revestir o caráter de simples resoluções, regras isoladas ou providências." (8)

Donde se conclui que as funções do órgão legislativo da cidade são de caráter eminentemente administrativo, e só excepcionalmente exercem funções de ordem política e legislativa.

Não se pode, porém, encarar uniforme e rigidamente estes conceitos.

FRANK J. GOODNOW e FRANK G. BATES doutrinando antes da II Grande Guerra diziam que na França e na Itália o Conselho não possuía poderes administrativos, mas apenas poderes legislativos, embora na França, como na Alemanha, ele não tivesse poderes para expedir ordenanças sobre polícia local.

Já nos Estados Unidos o Conselho não exerce o poder de expedir ordenanças como o executivo, a quem sempre se faculta vetar as ordenanças do Conselho, e muitas vezes exercer separadamente o poder de emití-las. (9)

Antes de prosseguirmos no exame das ordenanças, vejamos, em breves linhas, o caráter dos regulamentos municipais.

O poder regulamentar na esfera da organização federal se manifesta através da delegação expressa de poderes do Parlamento ao Presidente da República.

O regulamento, via de regra, dispõe sobre o funcionamento de certos serviços públicos ou encerra regras de natureza policial obrigatoriamente observadas por todos os cidadãos.

Aplicado o mesmo princípio à órbita local, infere-se que, expedindo as Câmaras Municipais ordenanças, por força da delegação de poderes que lhes dão as Assembléias Legislativas Estaduais, sua natureza é acima de tudo regulamentar.

O chefe executivo pode, por seu turno, regulamentar as ordenanças emanadas da Câmara Municipal, ditar as instruções e regulamentos necessários para organizar seus departamentos, impor a disciplina interna da administração e interpretar as disposições que manda cumprir.

Este poder regulamentar é indispensável para tornar possível o cumprimento das ordenanças que, por seu próprio caráter, não podem entrar em certos detalhes particulares de cada assunto.

O poder de aprovar ordenanças significa o poder de ditar regras de conduta relacionadas com os habitantes da cidade.

Atualmente as Legislaturas Estaduais, principalmente nos regimes federativos, fixam a maioria das normas que devem ser observadas pelo cidadão na sua vida diária, deixando ao município apenas o exercício do poder de regulamentação dessas relações. Essas ordenanças são conhecidas como consubstanciadas do poder de polícia do município.

Na Europa Ocidental, o poder de expedir ordenanças que condensam o poder de polícia, constitui atribuição do poder executivo. Na Alemanha e na França possui tal poder o burgomestre e o prefeito, respectivamente, quando não é concedido a uma autoridade nomeada pelo Estado.

Pelo sistema anglo-saxão, porém, o poder de expedir ordenanças, em teoria, compete ao Conselho.

(8) ALCIDES GRECCA — *Derecho y Ciencia de Administración Municipal* — pág. 109.

(9) FRANK J. GOODNOW e FRANK J. BATES — *Municipal Government* — págs. 219 e 220.

Este sistema é o mais democrático porque consulta ao debate e sua sanção está sujeita à publicidade.

As leis, resoluções, regulamentos, instruções e portarias, constituem atos cuja publicação deve ser feita por via de edital, afixado na sede do município, ou na empresa local, se houver, para isso possuindo os municípios livros próprios para seu registro.

8. RELAÇÕES ENTRE OS PODERES MUNICIPAIS NO BRASIL

A organização política do município está substanciada no funcionamento do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Ao contrário da União e dos Estados, o Município não conta com o poder judiciário local para dirimir os conflitos ou divergências suscitados entre o Legislativo e o Executivo. Quando essas ou aquêles surgem é preciso recorrer a órgãos estranhos ao âmbito municipal, de ação retardatária, os quais é comum julgarem-se incompetentes.

Esta tem sido uma das razões que têm contribuído para a desarmonia na administração municipal.

E é sabido que uma boa administração do município depende da harmonia e cooperação entre os poderes municipais.

De modo geral, pode-se dizer que essa harmonia e cooperação constitui uma ficção, uma vez que é comum verificar-se uma verdadeira hipertrofia do poder executivo, em detrimento do poder deliberante da comuna.

Esse mal decorre, em grande parte, de as Constituições Estaduais fixarem reuniões das Câmaras em número tão diminuto, que se torna quase impossível seus membros participarem efetivamente da administração municipal.

Acrescente-se a isto o erro de a lei eleitoral vigente proporcionar elementos à eclosão de conflitos entre o poder executivo e legislativo, quando permite que um partido eleja o prefeito e outro consiga maioria na câmara, já que a eleição é feita por chapas separadas, e se saberá por que não há perfeita harmonia entre ambos os poderes municipais.

No sentido de se lograr uma boa administração, faz-se mister que as leis orgânicas municipais favoreçam a participação dos corpos legislativos da cidade na administração do município e se reveja a lei eleitoral vigente, estudando um meio plausível de se abolir o sistema de chapas separadas para eleição de prefeito e vereadores, tendo em vista a articulação do eleitorado em torno de programas partidários definidos.

9. CONFLITOS DE PODERES

Os conflitos entre os órgãos deliberativo e executivo municipais, denominados conflitos de poderes, têm sua origem no exercício abusivo, por parte dos órgãos, de suas atribuições.

A doutrina dominante entende que os conflitos constituem uma questão política, estranha à órbita judiciária.

Geralmente as leis orgânicas municipais ou leis especiais atribuem aos tribunais estranhos ao âmbito municipal a competência para o conhecimento e decisão dos conflitos nos casos de subversão do regime municipal.

Em países da América do Sul às vezes se atribui ao órgão executivo estadual a faculdade para dirimi-los, "mas a experiência chega à conclusão de que tal faculdade é sempre perigosa, pois se torna efetiva com menoscabo da autonomia — deveria dizer-se autarquia municipal — e geralmente em detrimento dos partidos da oposição". (10)

O autor argentino, cujo trecho se transcreve, é de opinião que as Constituições Estaduais devem estatuir as bases para o regime legal atinente à solução jurisdicional desses conflitos.

10. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO MUNICÍPIO

Durante todo o tempo de vigência da República, com exceção do período do Estado Novo, tem sido regra os Estados Federados promulgarem a lei orgânica dos municípios na qual se estabelecem discriminadamente os poderes municipais e a sua área de atividade, bem como as limitações que sofrem em consequência da intervenção do Estado-membro em assuntos da órbita municipal.

A organização política do município, e, conseqüentemente, a sua organização administrativa, se manifesta por força da autonomia de que gozam, expressa no art. 28 da Constituição de 1946.

Fundamentados neste art. 28 da Constituição, excluídos os parágrafos 1.º e 2.º, seria preferível que cada município, pelo menos os situados nas capitais dos Estados, elaborassem suas leis orgânicas ou cartas constitucionais, já que nenhum empecilho pode opor-lhes os Estados.

Tal sistema, aliás, vigorou e ainda vigora no Rio Grande do Sul, proporcionando ótimos resultados, quer sob o ponto de vista político, quer administrativo. Não é por outra razão que SILVA MARQUES acentua ser o Rio Grande do Sul o Estado que possui a Constituição "mais coerente com os princípios estabelecidos na Constituição Federal, por conferir aos Municípios o direito de elaborarem a sua lei orgânica". (11)

Nos Estados Unidos, conforme vimos, nos meados do século XIX surgiu um movimento tendente a fazer com que as cartas das cidades fossem por elas mesmas elaboradas e não mais outorgadas pelos Estados-membros.

(10) ALCIDES GRECCA — *Derecho y Ciencia de Administración Municipal* — Tomo, II, pág. 130.

(11) SILVA MARQUES — *Elementos de Direito Público e Constitucional* — 1919.

A Constituição de Missouri de 1875 dispunha que qualquer cidade com mais de 100.000 habitantes podia elaborar sua Carta. Em 1879, a Califórnia instituiu idêntico regime. E vinte anos depois Washington instituiu que qualquer cidade com mais de 20.000 habitantes podia usar do mesmo poder. Atualmente, vários Estados usam o regime de cartas municipais. Sobre essas cartas e os objetivos a que o sistema do "home rule" visa, assim se manifesta o publicista OSWALDO TRIGUEIRO :

"As Cartas que as cidades adotam, sob o regime da *home rule*, são, sob certos aspectos, verdadeiras constituições municipais. Em cada cidade, elas são elaboradas por comissões localmente constituídas, na forma prevista, e, em seguida, submetidas à sanção do eleitorado. São, assim, leis fundamentais *sui-generis*, pois que outorgadas pelo próprio poder eleitoral, sem a precedência de qualquer forma de revisão ou controle da parte dos poderes regulares do Estado.

Sob o ponto de vista político, o sistema da "home rule" visa a três objetivos :

- a) dar às cidades o poder de modelar suas constituições de governos;
- b) dar à autonomia das cidades uma garantia legal rígida, embora unilateral;
- c) restringir ao mínimo a interferência das legislaturas na esfera do governo municipal." (12)

Cumpra, pois, também adotarmos o regime da Carta Própria, através da qual os Municípios, e não os Estados, delimitem a sua esfera de ação e caracterizem o que seja "peculiar interesse" e "serviços locais", embora, como é natural, não deixem as comunas de se subordinar aos preceitos das Constituições dos Estados, no que tange ao uso de sua competência.

Dessa maneira ficará aberto o caminho para o estabelecimento de uma harmonia e colaboração entre o Executivo e o Legislativo Municipal e, conseqüentemente, de uma boa organização administrativa.

11. O GOVÃO MUNICIPAŁ EM ALGUNS PAÍSES DA EUROPA E DOS ESTADOS UNIDOS

O governo municipal de quase todos os países da Europa sofreu radicais transformações após a II Grande Guerra. Por isso vamos examinar em linhas gerais apenas a estrutura política municipal da Inglaterra, da Alemanha Ocidental e da França, já que mantiveram os seus contornos mais ou menos inalteráveis.

Em seguida apresentaremos os sistemas de governo municipal ensaiados nos Estados Unidos.

a) Inglaterra

A organização do governo municipal inglês tem suas raízes no "Local Government Act" de

1888. Por força dessa lei, os governos municipais estão sob a jurisdição dos órgãos centrais abaixo discriminados, os quais exercem fiscalização sobre os serviços municipais que com eles têm afinidade :

- 1) Conselho Privado.
- 2) Home Office.
- 3) Conselho da Agricultura.
- 4) Conselho de Comércio.
- 5) Conselho de Educação.
- 6) Conselho do Governo Municipal.

O Conselho Municipal compõe-se de determinado número de conselheiros, geralmente eleitos por um triênio. Na primeira reunião após as eleições, os conselheiros escolhem entre si o "chairman" ou o "mayor", correspondente aos nossos prefeitos.

Compete ao "mayor" preparar o plano da política administrativa do município e controlar a sua execução.

"Committees" existem, destinados a cooperar com a administração, cabendo-lhes a nomeação dos chefes dos departamentos dos municípios.

b) Alemanha

Nesse país, compete ao Conselho Municipal nomear o *Bürgermeister* e o *Magistrat*.

O *Magistrat* é uma comissão administrativa e compõe-se de membros remunerados e não remunerados. Os membros remunerados, profissionais do *magistrat*, selecionados exclusivamente pela sua capacidade pessoal, são contratados por 12 anos. No caso de vaga, abre-se o respectivo concurso.

Os profissionais do *magistrat* servem como diretores dos vários departamentos administrativos da municipalidade.

O mesmo critério é seguido quanto à escolha do *Bürgermeister*.

Sua carreira, ao terminar o curso universitário, começa nas pequenas vilas. Compete-lhe coordenar e distribuir todo o trabalho do *Magistrat*.

Todavia, não tem poderes para fazer nomeações.

Segundo WASHINGTON DE AZEVEDO e W. B. MUNRO, não há sistema, quer na teoria, quer na prática, que se lhe compare em perfeição.

c) França

Nas cidades francesas, com exceção de Paris, o responsável pela administração municipal é o "maire", eleito pelo Conselho dentre os seus membros, por um período de 4 anos, cabendo-lhe também a presidência do Conselho.

Na sua administração o "maire" é auxiliado por um prefeito que é o chefe do departamento.

Nas grandes cidades, o Prefeito é substituído pelo secretário do "maire".

(12) OSWALDO TRIGUEIRO — *O regime dos Estados na União Americana* — Companhia Editôra Americana — 1942, págs. 260, 261.

d) *Estados Unidos*

Quatro formas de governo municipal foram ensaiadas no curso da história estadunidense :

- 1) O "strong-council plan";
- 2) o "strong-mayor plan";
- 3) a Junta de Administradores;
- 4) o "city-manager plan".

1) "strong-council plan":

A primeira forma de governo municipal tentada nos Estados Unidos foi o "strong-council plan". Por êsse sistema, o Conselho tinha absoluta preponderância na administração do município. Além de caber-lhe o controle das finanças podia vetar as nomeações de pessoal feitas pelo Prefeito.

2) O "strong-mayor plan":

Esta forma de governo municipal foi aplicada em fins do século XIX. Através dela o "mayor" controlava irrestritamente toda a administração municipal.

3) A Junta de Administradores :

Em 1900 foi ensaiada essa forma de governo municipal na cidade de Galveston. O Conselho passou a ser composto de 5 membros, eleitos pelo povo, formando uma Junta Administrativa, a quem cabia a direção do município. O "mayor" e o prefeito foram abolidos, como supérfluos. Tal sistema cedo acarretou graves prejuízos à administração municipal.

4) O "city-manager plan":

Este novo sistema administrativo foi inaugurado em 1908, em Staunton, Virgínia, e rapidamente atingiu 450 cidades, das quais 433 americanas, 13 no Canadá, 3 na Irlanda e 1 em Pôrto Rico, demonstrando, assim, desde logo, seus benéficos resultados.

Caracteriza-se o "city-manager plan" pela eleição de um Conselho, na medida do possível apolítico, composto de elementos representativos das classes conservadoras da cidade.

Nomeados os membros do Conselho, indicam êles um "city-manager", ou administrador-geral, o gerente da cidade se assim nos podemos exprimir, o qual controla todos os serviços públicos, tendo em vista um plano projetado pelo próprio Conselho, na elaboração do qual também colaboram o "city-manager" e os chefes dos vários departamentos.

Geralmente a escolha do "city-manager" recai num profissional de grande capacidade e experiência em trabalhos de administração pública. Essa a razão dos excelentes frutos que propicia.

Para corroborar nossa asserção, citemos apenas um exemplo significativo.

A cidade de Dayton, antes de ter adotado o "city-manager plan" em 1914, anualmente apresentava um "deficit" de 60.000 dólares. Iniciado o novo sistema foram terminados serviços antes abandonados, e outros foram iniciados, dando margem ainda a que se pagassem 30.000 dólares de uma dívida flutuante de 125.000 dólares.