

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Estudo da significação e função dos Municípios e das Câmaras Municipais

RENÉ PENA CHAVES.

TESE APRESENTADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS AO II CONGRESSO DE CÂMARAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO, REALIZADO NA CIDADE DE RIBEIRÃO PRÊTO — DE 12 A 16 DE JUNHO DE 1949

Significação e funções dos Municípios e das Câmaras Municipais. — Estudo e especificação dos Serviços Públicos que, por sua natureza, devem caber ao Município.

PREÂMBULO

Quando em 3 de maio de 1948 a Câmara Municipal de Campinas, atendendo a solicitação de um dos seus membros, resolveu convidar tôdas as instituições congêneres de São Paulo para o I Congresso de Câmaras Municipais do Estado, como reunião preparatória a um Congresso Nacional das Municipalidades, agiu com plena consciência das suas responsabilidades e com a convicção de que atendia ao anseio de todos os legislativos municipais bandeirantes.

Realmente, a precária situação dos Municípios brasileiros é uma evidência que ressalta ao mais superficial exame das condições político-sociais da nossa Pátria.

Assunto de tamanha relevância não poderia, porém, permanecer indefinidamente relegado ao intuicionismo sentimental do povo, amante das suas vilas e cidades natais, nem tão pouco à mercê de interferências político-partidárias, cujas tendências particularistas são de todos conhecidas.

Cumpria que, para tão grave e complexa questão como a do municipalismo, se encontrasse um órgão idôneo, possuidor não somente da autoridade indispensável para tratar desse delicado problema, como também da capacidade necessária ao seu estudo e a sua solução definitiva.

As Câmaras Municipais constituem, evidentemente, os órgãos indicados para essa missão.

Como representantes legítimos da vontade popular comunal, contêm em si tôdas as correntes

locais de opinião, que expressam de forma suprapartidária e com força de lei. Ao mesmo tempo, lidando com os assuntos referentes ao bem comum, por imposição funcional, sentem em sua própria carne as vicissitudes dos núcleos municipais e se familiarizam com os seus múltiplos problemas. Daí a sua inegável capacidade para tratar da questão.

Como partes integrantes do poder público constituído, revestem-se por outro lado da autoridade necessária para agitar êsse problema, sem o perigo de desvios demagógicos que tirariam o sentido construtivo que o movimento municipalista deve possuir.

A demonstração do acêrto de quanto acima foi dito encontramos nos fecundos resultados do I Congresso de Câmaras Municipais do Estado, realizado em Campinas, nos dias 4 a 7 de setembro de 1948, entre os quais contamos com um dos mais úteis e felizes, a realização nesta magnífica e hospitaleira cidade de Ribeirão Preto do II Congresso Estadual das Câmaras Municipais bandeirantes.

Cumpre-nos, assim, antes de mais nada, apresentar ao povo desta terra, à nobre Câmara Municipal de Ribeirão Preto e a tôdas as ilustres Câmaras Municipais aqui representadas neste histórico Congresso, as saudações fraternas da Câmara e do povo de Campinas, com as expressões do seu entusiasmo e do seu carinho pelos seus ilustres patrícios, que por amor à causa municipalista e ao bem da Pátria se reúnem neste momento para a generosa pesquisa da solução dos seus magnos problemas.

Sim, porque os magnos problemas nacionais não são os que se apresentam no âmbito correspondente, mas os problemas de base que afetam a estrutura e a vitalidade mesmo das unidades fundamentais da Nação.

A Secretaria Permanente dos Congressos de Câmaras Municipais do Estado de São Paulo, criada pelo I Congresso realizado em Campinas, no desempenho da sua missão, não somente manteve entendimentos com a nobre Câmara Municipal de Ribeirão Preto, com referência ao II Congresso Estadual que ora se realiza, como também promoveu nos dias 23, 24 e 25 de abril do corrente

ano uma reunião no Rio de Janeiro, de Câmaras Municipais de vários Estados, além de numerosos Prefeitos.

Dessa reunião resultou a constituição de uma Comissão organizadora do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, da qual participam as Câmaras Municipais de Fortaleza, Recife, Salvador, Juiz de Fora, Curitiba, Santa Maria, e as de São Paulo por intermédio da referida Secretaria.

Estamos, pois, com o movimento municipalista iniciado em nosso Estado, numa fase extremamente avançada.

Mais uma vez o Brasil sente os reflexos do patriotismo bandeirante e espera a palavra de Piratininga para a solução dos seus problemas vitais.

Grande, imensa, é a responsabilidade das Câmaras Municipais de São Paulo perante a nossa Pátria.

E' preciso que em janeiro de 1950, no Congresso Nacional das Municipalidades Brasileiras, a realizar-se na cidade do Salvador, as Câmaras paulistas digam a palavra serena, objetiva e esclarecedora sobre a questão municipalista brasileira que com tanto empenho vêm estudando para benefício geral do país.

Essa palavra deve sair dêste II Congresso que ora realizamos aqui em Ribeirão Preto, no coração mesmo do nosso Estado. Terá, assim, não somente o brilho da verdade, honestamente procurada, mas também o calor do sentimento paulista que tantas vezes já na história tem fundido o bronze da nacionalidade, para a maravilhosa obra escultória da fisionomia da nossa Pátria.

Coube a Campinas uma das teses mais delicadas: Significação e funções dos Municípios e das Câmaras Municipais — Estudo e especificação dos serviços públicos que, por sua natureza, devem caber ao Município. — Conceito de autonomia e estudo desta em relação às Constituições Federal e Estadual.

Entretanto, por mais difícil e delicado que seja o tema, é imprescindível o seu pleno esclarecimento para a fundamentação de toda e qualquer atitude reivindicatória, que porventura venha a ser assumida pelos Municípios.

Que estes possuem atualmente uma vida puramente vegetativa, menos ainda, uma vida latente, sopitando em sua triste incapacidade funcional todo e qualquer desenvolvimento do país, é uma verdade que os homens públicos de todas as esferas político-administrativas nacionais, vêm reconhecendo todos os dias.

Que no atual sistema constitucional brasileiro essa situação é irremovível, é outra verdade repetidamente afirmada por quantos se dedicam ao assunto e ficou claramente estabelecida pelo Plenário do I Congresso realizado em Campinas.

Eis por que sempre afirmamos a necessidade de serem os esforços da campanha municipalista dirigidos em sua fase inicial para o problema po-

lítico constitucional e o financeiro que, aliás, decorre obrigatoriamente do primeiro.

Somente depois de alcançados os objetivos referidos; quando os Municípios tiverem obtido uma posição constitucional definida e seus direitos e deveres garantidos em nossa Carta Magna, só então terão oportunidade os problemas de ordem técnico-administrativa que, pela multiplicidade infinita por que se apresentam e pelo seu aspecto freqüentemente local ou regional, trariam agora indesejável dispersão de esforços e perda do precioso tempo disponível em nossos Congressos, sem compensação proporcional.

Assunto tão grave como o que se refere às normas constitucionais, deve ser tratado com absoluta serenidade e profundo senso das nossas realidades políticas e sociais.

Mister se faz, realmente, que abandonemos uma vez por todas o malfadado erro de escrevermos nossas cartas políticas com os olhos voltados para a lua, para outros continentes, para outros "tipos culturais". E' tempo de aprendermos, entre outras, a repetida lição do grande mestre Oliveira Viana, que se não cansa de mostrar à luz da moderna sociologia que as leis escritas, quando não expressam o comportamento popular, os usos e costumes do povo, permanecem letra morta e ocasionam confusão, aumentando exageradamente o não-conformismo com as normas ideais artificialmente impostas.

Por outro lado, impõe-se enorme prudência para que na substância ou na forma das alterações propostas, e na sua realização, não se fira o justo e não se possibilite crises de adaptação.

Eis por que, qualquer modificação proposta ao atual "statu quo" deve sofrer rigoroso exame, quanto ao seu conteúdo conceitual e quanto à técnica da sua aplicação, dando-se talvez uma forma de imposição de tipo gradativo no tempo, a fim de permitir a indispensável adaptação.

Feitas essas considerações preliminares, que julgamos oportunas e reveladoras da nossa consciência da grande responsabilidade que o assunto impõe, passamos a desenvolver o tema que nos foi atribuído".

CAPÍTULO I

Conceito de Município — Suas formas e estruturas históricas — Permanência da instituição Municipal.

A boa compreensão do assunto exige que, inicialmente, procuremos encontrar uma definição para o objeto de nosso estudo, ou seja uma delimitação clara do conceito de instituição municipal.

A seguir, impõe-se o esclarecimento de duas questões referentes àquela instituição, como preliminar indispensável ao perfeito entendimento do sentido e da significação da mesma, em função da sociedade em geral. São elas:

a) E' o Município uma instituição "constante" da sociedade?

b) No caso afirmativo, representa apenas uma fase no processo evolutivo da organização social, que deva ser normalmente superada com a perda das suas características e finalidades?

Cabe ao Estado substituir, ou complementar o Município?

A caracterização sociológica do Município não oferece grandes dificuldades, uma vez que sobre o assunto há plena concordância entre os sociólogos, os historiadores e os filósofos.

O mesmo, porém, já não acontece no que se refere à parte interpretativa, no que tange ao significado íntimo daquela instituição. Neste terreno divergem os estudiosos, na conformidade das suas preferências doutrinárias e pontos de vista filosóficos.

No entanto, é esta uma questão capital uma vez que, de acordo com a concepção que se tenha da natureza e da significação da comuna na estrutura da sociedade, soluções radicalmente opostas decorrerão para os seus destinos, como, aliás, a história comprova.

Deixando a discussão deste assunto para outro lugar do presente trabalho, passemos à definição do Município:

O Município é um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias, ligadas entre si por interesse de vizinhança e politicamente organizadas.

EDMUNDO ZENHA, no seu interessante livro *O Município no Brasil* diz à pág. 131: "O Município é, em princípio, o resultado de um agrupamento de famílias".

Em geral, todos quantos desprezam o estudo da natureza íntima das coisas, para se preocuparem exclusivamente com o fato em si, independentemente das suas determinantes originárias e das suas finalidades, estudam o Município apenas num dos seus aspectos formais. E' assim que com frequência a instituição municipal que vemos descrita nos tratados e nos compêndios, corresponde à estrutura particular por ela apresentada no tempo da dominação romana, com as suas ulteriores transformações.

Ora, aos sociólogos cabe o estudo de uma dada estrutura social não apenas num determinado momento de sua evolução, mas desde a sua própria origem, para a plena compreensão do sentido dessa estrutura e dos seus elementos determinantes, que podem decorrer de simples contingências de tempo e lugar ou de uma motivação mais profunda e mais geral, cujas raízes se encontrem na própria natureza humana.

Pela definição acima exarada, vemos que o Município apareceu com a reunião das primeiras famílias, ou seja nos primórdios da humanidade.

Como a própria instituição da família, grupo natural de ordem biológica, a instituição municipal pode e tem resistido através da história variadas características no seu aspecto formal, sem, contudo perder o que possui de essencial.

Desde as hordas e tribos nômades, verdadeiros municípios ambulantes, passou a humanidade para o tipo sedentário de existência, constituindo-se em comunidades de aldeia, nas múltiplas variedades agrícolas, pecuárias, de água, pesca e etc, todas com a sua aparelhagem micro-estatal.

As peculiaridades históricas, raciais e mesológicas, por certo, influíram na estrutura desses Estados-aldeias, criando modalidades políticas, permanentes ou sucessivas (tribo, clã, aldeamentos democráticos, etc) sem alterar-lhes o significado sociológico de agrupamentos familiares espontâneos.

E' indispensável frisar-se que essas comunidades de aldeia existiram em todos os países do mundo desde a mais remota antiguidade, e existem ainda em nossos dias, constituindo um "complexo cultural" na linguagem da escola culturalista, cuja permanência é digna de meditação.

"Surgiram naturalmente com o primeiro núcleo humano que se constituiu junto ao olho d'água, ou à torrente que irrigou a primeira veiga lavradia, depois que o homem descobriu — na expressão de CAMILLE JULLIEN — o poder agrícola da terra". (OLIVEIRA VIANA — *Inst. Pol. Bras.* — Vol. I — 99).

Instituição verdadeiramente universal, surge espontaneamente onde quer que o homem se organize em sociedade, sem coações artificiais de ordem política, jurídica ou econômica. Mesmo quando submetida à pressão de forças superiores, a comunidade de aldeia, nascida da solidariedade vicinal mantém-se indestrutível, conservando-se seu direito costumeiro e suas tradições sociais ao lado do direito escrito que lhe é imposto.

Ainda hoje são encontradas em toda a Europa, na Ásia e nas Américas, sob denominações múltiplas, mas todas elas com uma estrutura fundamental idêntica. São os "pueblos" nos países de raça espanhola, a "Zudrug" sérvia, a "gemeinde" suíça, o "mir" russo, a "comuna" a "frazzioni" e as "townships" anglo-saxônicas, ainda tão vivas na Inglaterra, nos Estados Unidos e nos países de colonização inglesa, de modo geral.

E' de suma importância fixarem-se esses aspectos que acompanham a instituição municipal definida como o fizemos, e que se nos apresentam ao espírito como algo de fundamental, de essencial àquela instituição.

Esses aspectos essenciais são:

- a) A antiguidade da Instituição Municipal;
- b) A universalidade da mesma;
- c) A sua permanência através da história;
- d) O seu caráter democrático, principalmente no Ocidente.

Sobre os itens a, b e c já temos dito alguma coisa e ainda devemos dizer antes de tratarmos do último, cuja demonstração precisa ser feita por ser de grande importância para a tese ora defendida.

A fim de documentar as alegações acima, e para não sobrecarregar demasiado de citações este

trabalho, tiraremos do autorizado sociólogo OLIVEIRA VIANA, no seu livro (Inst. Pol. Bras.), aliás exaustivamente documentado, os trechos que se seguem, muito sugestivos por certo:

"MUKERGEE, considera a aldeia-agrária "a matriz da civilização" e o "tipo de vivência humana mais universal e mais duradouro". (pág. 102).

"Realmente, pela imemorialidade da sua existência ali, está a se ver que estas Instituições locais não existem apenas nas normas ou "Chartas". Existem nos costumes, nos modos correntes de vivência do Povo, nas suas tradições religiosas ou sociais; mais ainda: dentro da consciência e da sensibilidade de cada membro destas comunidades, sob formas imanescentes de hábitos, de sentimentos, de idéias associadas, articuladas num sistema. Numa palavra: constituem um "complexo psicológico" ou um "complexo de democracia direta" (página 105).

Para demonstrar que os Estados-aldeias, não são peculiares a este ou aquele país — diz o mestre citado — à pág. 101:

"Estas formas de Estado-aldeia, não são, — note-se bem — na Europa exclusivos da Espanha, como não o são as "comunidades hidráulicas" da classificação de Aymard, formadas e organizadas em torno de uma fonte de água, laguna, rio, olho d'água, manancial de serra. Elas aparecem onde quer que os interesses comuns da agricultura ou do pastoreio, da vinha, do trigo, da fruticultura, da pecuária ovina, equina ou bovina, ou da pesca, o exigem.

Provavelmente as pré-históricas "citâncias" e os prístinos "castros" lusitanos, estudados pelos modernos arqueólogos portugueses, devem ter sido as sedes destas primitivas comunidades rurais". (pág. 101).

Ainda do mesmo autor:

"O Estado-aldeia é certamente a mais primitiva forma de democracia no mundo: vem do fundo dos séculos, emerge dos horizontes da pré-história. Desde o período neolítico a humanidade ariana conhece e vem praticando esta forma de Estado, este regime de pura democracia. Conta ele, seguramente, de três a cinco mil anos" (página 99).

Com referência a Portugal, que de modo todo particular nos interessa, vejamos o que diz o mesmo autor:

"Em Portugal, estas aldeias-agrárias que ali existiam desde o Neolítico, perduraram sob o regime municipalista da dominação romana, e atravessaram intactas o período da dominação goda e o da dominação árabe; e continuaram a viscejar mesmo no período da reconquista da Monarquia agrária".

"Eram as "citâncias" do período romano, que não passavam, aliás, de "aldeias agrárias", naturalmente cercadas — como as de toda a Europa pré e proto-históricas e à maneira das outras comunidades ibéricas — com a sua paliçada e seus muros defensivos e, quando fortificadas, tomavam

o nome de "castros" ou "oppidas". Esses castros ou oppidas eram, no fundo, uma continuação histórica das comunidades agrárias do período pré-romano, dos lusitanos de Viriato e antecessores" (pag. 106).

Esses trechos do ilustre mestre patricio, documentam suficientemente a tese da existência da instituição municipal desde os primórdios da humanidade, como instituição constante e universal.

Quanto à estruturação democrática, que as comunidades de aldeia apresentaram desde a mais remota antiguidade, convém ouvir-se ainda Oliveira Viana no seu livro já citado: "Nestas micro-estruturas vilarejas — ainda hoje sobreviventes — deparamos, assim, a forma pura e primitiva dos governos locais autônomos, de base democrática. Representam o tipo perfeito da democracia direta no Ocidente e pode-se dizer que constituem as primeiras gêmulas do Estado, na história do mundo civilizado" (pág. 104).

E ainda:

"Estas "comunidades de aldeia" são, assim, puras democracias; existiam há milênios e existem ainda por toda a Europa. Toda a humanidade européia evoluiu desde os seus primórdios, sob este regime de vivência política" (pág. 101).

Citamos tantas vezes a Oliveira Viana, não apenas pela sua inegável autoridade como historiador e sociólogo, mas também porque na obra referida (Inst. Pol. Bras.) há uma documentação bibliográfica muito rica, que demonstra estar aquele autor conforme os mais modernos mestres na matéria.

Verificamos assim que as comunidades de aldeia eram regidas por uma aparelhagem micro-estatal, de tipo democrático, com suas juntas administrativas, seus comícios eleitorais, seus tribunais julgadores, todos eleitos pelo povo em votação direta, que para isso se reunia periodicamente.

Essa estrutura democrática, com maiores ou menores restrições, atravessou os tempos, floresceu na península ibérica desde o século X, para depois atrofiar-se aos influxos do absolutismo jurídico que o direito romano introduziu desde o século XII e que dominou completamente a situação no século XIV.

Entretanto, jamais desapareceu, e, ainda hoje, é encontrada pura nas reminiscências das comunidades de aldeia já referidas, que por todos os países mostram uma permanência das mais significativas.

Não é nosso objetivo fazer a história da instituição municipal. Deixamos, assim, de citar tantos autores interessantes como Herculano, Gama Barros, o Visconde de Santarém, etc., que de modo particular estudam a referida instituição na península ibérica, ponto de origem das nossas tradições municipalistas.

Quisemos apenas, com as citações anteriores — que poderiam ser ampliadas e multiplicadas à vontade — estabelecer em bases históricas aquelas características fundamentais referidas no início des-

te trabalho, ou seja: a antiguidade, a universalidade, a permanência e a estrutura democrática da instituição municipal.

Isso se impõe como preliminar ao estado da posição do Município frente às superestruturas estatais que, em épocas relativamente recentes na História, se foram superpondo ao grupo comunal.

Uma instituição que surge espontaneamente, e com absoluta constância em todos os povos, desde os primeiros momentos de sua existência; que se revela permanente, mau grado as deformações que forças superiores lhe possam infligir; que se organiza com impressionante uniformidade estrutural nos seus elementos essenciais, leva quem quer que a estude sem preconceitos e com espírito de objetividade científica a uma conclusão: a de que a comuna expressa uma tendência natural do homem.

Em outras palavras, o Município é à luz da História, da Etnografia e da Sociologia, um grupo natural da sociedade humana.

A concepção cristã da vida social, por sua vez, sempre afirmou a mesma coisa.

Partindo do conceito de personalidade humana, com os seus atributos de liberdade e de dignidade, o cristianismo afirma a existência de grupos naturais dentro da sociedade, através dos quais essa personalidade se manifesta e se expande.

E' evidente que o homem, anterior à sociedade — que em última análise se constitui pela reunião de famílias — é levado à vida social pela sua natureza, embora em caráter de necessidade condicional e não absoluta.

São as suas deficiências individuais que tornam necessárias as trocas, os intercâmbios, num sentido lato, abrangendo desde a parte material até a espiritual. O homem precisa da sociedade para a plena e perfeita expansão da sua personalidade.

Em sua integração na sociedade, o homem o faz, porém, por intermédio de grupos de complexidade crescente, cujas finalidades são exatamente uma eficiência progressiva nas garantias que oferecem à pessoa humana na livre manifestação das suas prerrogativas naturais.

Esses grupos naturais da sociedade, que encontram sua razão de ser na própria natureza do homem, podem ser discriminados como segue:

a) *Grupo biológico*, através do qual a pessoa humana se projeta no tempo (conservação da espécie). — Família.

b) *Grupos Econômicos* — Associações profissionais tendentes à defesa do trabalho, que é um direito natural — Sindicatos, associações várias.

c) *Grupos políticos* — O Município era Nação.

d) *Grupos espirituais* — As religiões.

A existência desses grupos sociais não comporta controvérsias. Entretanto, quanto à sua condição de grupos naturais, à sua significação intrínseca na sociedade, há divergências de opiniões.

Poderíamos resumir as diversas correntes doutrinárias sobre o assunto, em três:

1.º As doutrinas individualistas ou voluntaristas, que se caracterizam por conceberem a sociedade — em bases puramente teóricas — como resultante de um simples ato da vontade individual. Poderíamos filiar essa doutrina aos grandes pensadores KANT e JEAN JACQUES ROUSSEAU. Não haveria aqui nenhuma inclinação natural do homem à vida social (que até lhe seria em parte prejudicial). E' a teoria do contrato social que reduz a sociedade ao binômio: indivíduo — Estado.

Nessa concepção, que informou a organização de numerosos países desde a revolução francesa em 1789, não há lugar para os grupos sociais intermediários.

2.º As doutrinas deterministas, que concebem a sociedade como uma necessidade absoluta para o homem, o qual seria um produto daquela. São as doutrinas coletivistas e estatistas, cuja tendência é desconhecer direitos à pessoa humana perante um Estado todo poderoso. Como mentores desse ponto de vista, podemos citar DURKHEIM, MARX e a escola pan-culturalista em geral, com FROBENIUS, SPENGLER, BOAS, etc., que admitem a cultura como sendo algo que possui vida própria, capaz de fazer e modelar o homem (Paideuma). Nessa concepção o homem passa a ser algo de secundário no "processus" social, simples membro de um todo absorvente.

3.º Doutrinas objetivas, incluindo os pontos de vista da concepção social cristã e as escolas científicas modernas (funcionalista).

A primeira, partindo do conceito da personalidade humana, reconhece a sociedade como resultante da natureza humana, sem admitir-lhe um caráter de necessidade absoluta, e da vontade que procura livremente no convívio social os benefícios dele decorrentes.

Entretanto, condiciona toda a estrutura social à sua finalidade fundamental, qual seja a de garantir à pessoa humana a ambiência necessária ao seu desenvolvimento pleno e harmonioso.

Assim, reconhece ao homem direitos anteriores aos do Estado, que compete a este proteger e respeitar.

Não só ao homem em si, mas aos seus agrupamentos naturais, todos formados como decorrência da própria natureza humana, e objetivando finalidades bem definidas. São eles, como vimos, a família, os grupos profissionais, os grupos políticos (Município — Nação) e os grupos espirituais.

A sociologia moderna — principalmente a escola funcionalista — por vias diferentes chega à mesma concepção.

Realmente, verificou-se que longe de haver uma causalidade externa, determinante absoluta da conduta humana e das estruturas sociais, a personalidade representa um fator ponderável.

A esse respeito convém citar ainda uma vez a OLIVEIRA VIANA, (Inst. Pol. Bras.) V. I. — 51:

"Só o misticismo dos velhos pan-culturalistas se obstinava em negar ou não ver esta verdade indiscutível: *dentro de sua cultura, o homem existe e revela-se com a sua personalidade*".

O próprio RALPH LINTON (*Cultura y personalidad* — México, 1945) apesar de pan-culturalista, reconhece que a antropologia não confirmou nas suas pesquisas modernas, os postulados da sua escola. Ao contrário, verificou-se a existência, no "processus" social, da personalidade humana.

Por outro lado, constata a ciência social moderna a existência do que se convencionou chamar de "complexos culturais", que constituem formas de conduta profundamente arraigadas no homem, como parte integrante da sua natureza.

Constituem sistemas articulados, compostos de elementos externos ou objetivos, como fatos, coisas, tradições, e elementos internos ou subjetivos, representados por sentimentos, idéias, juízos, etc., associados e reflexos condicionados.

Esses complexos penetram, pois, a personalidade e influem até no modo de agir ou de sentir, apresentando uma invencível tendência à estabilidade.

Como exemplos, cita Burgess (*Political science and comparative constitutional law*) os caracteres psicológicos dos gregos, celtas, germanos, eslavos, etc., que ainda hoje perduram os mesmos de remotas eras.

Isso se explica pela imanência dos elementos subjetivos que constituem os complexos.

Eis por que as simples mudanças das normas políticas não conseguem alterar o comportamento do povo, motivo pelo qual todos os golpes e imposições ditatoriais estão previamente condenados a fracassos mais ou menos completos.

Eis por que, igualmente, o estudo científico do direito público e constitucional vem sendo feito modernamente sobre a base do comportamento social dos indivíduos num dado grupo humano e — retornando ao antigo realismo — aos poucos se desloca do campo do direito escrito para o do direito costumeiro, para a tradição popular.

Essa, aliás, a chave do aparente mistério da estabilidade e da eficiência das leis e instituições dos povos anglo-saxões.

E' que nesses países o direito-lei, escrito, é apenas a expressão legal, a forma jurídica daquilo que já se achava feito e vivido nos costumes do povo, e que recebe então a devida sanção.

Por este motivo, os povos anglo-saxões, que nisto seguem o ponto de vista da sociologia cristã, reconhecem ao Direito uma existência anterior ao Estado, cuja função é mais de proteger as leis, dar-lhes formas jurídicas, zelar pelo seu cumprimento e administrar o país.

Nos povos latino-americanos, cuja tendência às imitações das cartas constitucionais, dos princípios ideológicos e das instituições estrangeiras é conhecida, surgem sempre os conflitos entre essas normas, fórmulas abstratas de conduta, e o comportamento real das populações.

Ora, o Estado, se em sua essência é a expressão mais perfeita da sociedade política, que contém os grupos sociais, historicamente é posterior à família e aos demais grupos naturais.

Nessas condições, e, considerando-se as finalidades mesmas da sociedade, deve o Estado reconhecer e garantir os direitos que lhe são anteriores, da pessoa humana e dos vários tipos de associação ou agrupamento que decorrem da sua natureza.

Tristão de Ataíde, citando Ventura de Rau-lica (*Política*, pág. 37), transcreve:

"A soberania, mesmo depois de delegada sob certas condições e quanto ao seu exercício, permanece sempre em princípio com os pais de família, os únicos que representam a sociedade perfeita".

Uma das tendências mais perniciosas das doutrinas político-sociais destes últimos séculos, é sem dúvida a dessa atomização social, que leva a colocar o indivíduo isolado frente ao Estado.

A sociologia científica e a história nos mostram a importância vital dos grupos sociais intermediários, que precisam ser respeitados e garantidos. O direito de associação não é concedido pelo Estado; é apenas reconhecido por ele, uma vez que é anterior ao próprio Estado.

"Consideramos o Estado uma "sociedade perfeita". Mas, isso não implica de modo algum a ilimitação de sua soberania. Perfeito é tudo aquilo que realiza a sua finalidade própria".

"A natureza do Estado, porém, não é a de absorver todos os grupos naturais de que se compõe ou com ele coexistem, nem de se sobrepor às leis naturais de toda ordem que transcendem à sua esfera de ação e às quais tem este de se adaptar. A soberania, portanto, não é um direito absoluto. Ela é, como dizem os juristas, um "direito de decidir em última instância", desde que se mantenha dentro de sua esfera própria de ação. Toda soberania que excede os seus limites é ilegítima. A limitação é lei da própria natureza da soberania".

"Não se trata, portanto, de harmonizar exteriormente, na convivência internacional, as soberanias absolutas de vários Estados. Nem se trata, na vida intranacional, de harmonizar a soberania absoluta do Estado com a soberania relativa dos indivíduos e grupos que o compõem".

"O que há é apenas a coexistência de soberanias naturalmente relativas, pois possui cada qual a sua esfera de ação delimitada". (TRISTÃO DE ATAÍDE, *Política*, pág. 72).

Assim sendo, podemos admitir que o Estado encontra limites à sua ação em:

- a) nos princípios do direito natural;
- b) nos direitos dos grupos que o compõem.

Sem dúvida, a doutrina que considerava o Estado como criador do direito já se acha superada. Não nos é mais possível admitir o Estado-de-Direito da concepção de Jellinek ou Kelsen.

O direito precede ao Estado como a todos os grupos que o compõem, pois está na ordem natural das coisas.

Ainda de TRISTÃO DE ATAÍDE (*Política*, páginas 74-75) tiramos os seguintes trechos:

"Compete ao Estado coordenar a atividade de cada grupo, de modo que todos, além do seu bem próprio, cooperem para o bem comum. Isto só se fará, porém, se o Estado respeitar a natureza de cada um dos grupos menores de que se compõem a sociedade civil".

"Todos esses grupos intermediários entre o indivíduo e o Estado possuem a sua finalidade própria e um direito natural, não só à existência, como a todos os meios necessários para preencherem a sua finalidade".

"Cabe, portanto, ao Estado não substituir-se à atividade de qualquer deles, mas ao contrário, constituir-se em patrono dos direitos de cada um".

"Sua função (do Estado) não é anular a variedade social, e sim contribuir para que ela se congregue numa unidade final".

"Cada grupo tem o seu grau de soberania em tudo que diz respeito às suas atribuições e ao seu âmbito natural".

E' evidente que, sendo o Estado uma sociedade perfeita, como o grupo superior, pode exigir de todos os demais grupos uma subordinação formal a ele, pois todos dele necessitam para atingir a sua finalidade completa.

Isso significa que "há um direito de intervenção do Estado, mesmo junto aos grupos que o compõem, para encaminhar esses grupos e sociedades privadas no sentido do interesse coletivo". (*Política*, pág. 75).

O estatismo jurídico, que poderíamos chamar também de nacionalismo jurídico, histórica e filosoficamente ligado ao conceito absoluto de Estado do direito romano, veio penetrando paulatinamente as sociedades européias desde o século XII, informou o direito das monarquias absolutas do Renascimento, e perdurou no sistema jurídico e na filosofia política impostos pela Revolução Francesa, através das concepções do Estado como criador do direito e da soberania una e indivisível.

Ora, não há dúvida de que esses conceitos filosófico-jurídicos constituem nos países ocidentais, principalmente nos de origem latina, uma reminiscência do poder absoluto dos Césares em flagrante contradição com os ideais e a estrutura de natureza democrática por eles adotados.

Essa contradição constitui um permanente germe de totalitarismo político, e encontra-se na base de todos os estatismos contemporâneos. E' o Estado de Direito, criador do Direito, impondo uma ordem jurídica e política de cima para baixo, numa autodeterminação que se processa e evolui à revelia das realidades outras que caracterizam o comportamento e os tipos culturais dos povos a ele submetidos.

Curioso é notar-se que os povos anglo-saxões, que escaparam a essa influência do romanismo jurídico, evitando assim as contradições entre a sua estrutura democrática e o seu sistema filosófico-jurídico, vêm demonstrando, na prática, uma

inigualável harmonia no funcionamento das suas instituições, que possuem uma estabilidade sem similar nos demais países do mundo.

E' que nos países anglo-saxões não se reconhece o Estado como criador do direito. Nêles, a técnica legislativa consiste principalmente em buscar esse direito, elaborado pela massa (*comon law*) para cristalizá-lo em leis (*acts statutes*).

A sociologia moderna, retornando à objetividade científica por muito tempo esquecida, reconhece hoje o papel fundamental que, na determinação das normas jurídicas, representa a atividade elaboradora da própria sociedade, atividade essa que se desenvolve espontaneamente, fora e independente da atuação técnica dos corpos legislativos oficiais.

Refutada a tese do Estado como criador do Direito, voltamos à questão da soberania, cuja elucidação se torna imprescindível à compreensão do tema em estudo.

Vimos que a soberania, encarada como poder do Estado, representa uma reminiscência do Direito político europeu e se apresenta como atributo próprio do Estado unitário, de fundo absolutista.

Essa teoria, que desde a Revolução Francesa tem informado a filosofia jurídica de quase todos os países de origem latina, acha-se hoje felizmente superada. Sem dúvida, o federalismo norte-americano muito contribuiu para tal resultado.

Sobre a concepção moderna de soberania, além dos trechos já citados do sociólogo patricio Tristão de Ataíde, vamos socorrer-nos de algumas citações tiradas do notável discurso proferido pelo nobre Vereador Marcos Mélega, na colenda Câmara Municipal de São Paulo, em sua sessão de 20 de outubro de 1948, e referente à questão das imunidades dos vereadores.

Dessa peça oratória, monumento de cultura que sobremodo honra o seu autor, não somente nos reportaremos à própria argumentação do ilustre vereador, exarada com invulgar brilhantismo, como também às citações nela contidas. Vejamos as seguintes transcrições:

"Agir como soberano significa também agir em sua esfera de modo tal que não encontre limite a não ser no esgotamento da sua própria energia ou finalidade.

"Porém dêste modo age não só o Estado, como toda pessoa com autonomia própria, sempre que tenha capacidade para realizar seus objetivos.

"Não se concebe uma personalidade sem um poder próprio de determinação para atuar no que lhe diz respeito.

"E, supostas essas condições, toda personalidade teria soberania". (Posada).

"Destarte, todo Poder que, por disposição constitucional se movimenta em esfera própria, autônoma, sem intervenção de outro — na inteligência dos ensinamentos proferidos pelos doutores da matéria — age soberanamente.

"O Município, pela Constituição em vigor, enquadra-se nessa lição". (Mélega).

"Agir como soberano, equivale a decidir em última instância, sem ulterior nem superior recurso, em cujo conceito não é a soberania atributo só daquela instituição (Estado) pois que se dá também no indivíduo, na sociedade doméstica, na religiosa, na científica, na econômica, sob o sentido de que sendo inteiramente independentes na esfera de suas respectivas competências, não reconhecem superior para quanto dentro delas lhes está confiado". (Giner).

"... donde a conversão da soberania em problema jurídico de determinação de competência, segundo normas constitucionais". (J. Walts).

"... um fato, desde logo se impõe, como decorrência da moderna conceituação de soberanias: na órbita constitucional, em esferas próprias, todos são soberanos — União, Estado, Municípios, Associações e indivíduos.

"A diferenciação entre órgãos maiores e menores é peculiar aos Estados Unitários". (Mélega).

"A soberania, assim considerada, não expressa conceito de "quantidade de poder", de força material, porém de "qualidade" do poder e daí sintetizar o Poder relativo-jurídico, para o fim do núcleo social em que se radica". (Mélega).

"a) A soberania do Estado, assim entendida, explica a compatibilidade atual — e até a penetração — de soberanias na concorrência e vida dos Estados. As soberanias podem atuar juntas, ou concorrentemente, sem anular-se. Nas reivindicações nacionais, regionais, locais e até individuais, procura-se, às vezes, o estabelecimento de um regime jurídico de compatibilidade de soberanias-autonomias.

b) A soberania do Estado retifica a noção tradicional do Poder político como exclusivo, absorvente, único, significando supremacia, isto é, domínio do príncipe, da oligarquia, minoria de casta, sobre a lei ou o direito". (Posada).

De tudo quanto acima ficou dito, fundamentado em autorizadas opiniões de mestres na matéria, concluímos:

1.º Pela existência de grupos naturais, cujos direitos cabe ao Estado proteger;

2.º Pela noção de soberania como esferas de competência, atributo assim de toda personalidade (indivíduo, grupo familiar, grupo profissional, município, nação);

3.º Pela universalidade, antiguidade e permanência da instituição municipal, o que lhe dá as características de grupo natural da sociedade;

4.º Pela estrutura democrática do grupo municipal, nas tradições mais remotas dos povos europeus que colonizaram o Brasil;

5.º Pela incompetência jurídica, filosófica e sociológica do Estado para substituir-se ao grupo municipal, no âmbito das suas atribuições;

6.º Como decorrência, pela afirmativa de que o Município não é uma simples fase no processo evolutivo das sociedades, mas uma das suas partes integrantes, com finalidades próprias, com

características de permanência e de soberania na esfera da sua competência;

7.º Pela afirmativa de que a soberania, em última instância, reside na própria natureza da pessoa humana, irradiando-se desta para os grupos políticos e sociais de complexidade crescente que integram a sociedade, até o âmbito nacional.

CAPÍTULO II

Formação histórica dos Estados — Significação para o Município

O estudo da formação histórica dos Estados, que com o tempo se foram constituindo até o tipo atualmente existente no mundo ocidental, interessa-nos relativamente, enquanto possa verificar a sua influência na situação do grupo municipal.

Nessas condições, o assunto será abordado sumariamente, o quanto baste para a boa compreensão do problema, mau grado toda a beleza e todos os preciosos ensinamentos que encerra.

Em época relativamente remota, vemos as comunidades de aldeia organizarem-se em estruturas mais complexas, constituindo os Estados-cidades.

Geneticamente foram as cidades formadas por verdadeiras federações de aldeias agrárias.

Temos então as estruturas estatais que encontramos, por exemplo, na "polis" grega, na "civitas" romana.

"Roma, por sua vez, que é uma criação do conquistador etrusco resultou da reunião das aldeias agrárias instaladas nos sete montes da Roma primitiva: o Palatino, o Capitólio, o Quirinal, o Viminal, o Célio, o Esquilínio e o Aventino".

"Na fase anterior, antes desta fusão, Roma vivia em plena condição rural; distribuía-se em povoações separadas — em aldeias patriarcais — (Gens); cada qual governada por um rei rústico (e, por isto mesmo, rex nemorensis), assistido por seu "concelho de anciãos" — qualquer coisa análoga ao que ocorre nas aldeias ou zadrugas eslavas atuais" (OLIVEIRA VIANA. — *Instituições Políticas Brasileiras*. — Vol. I, 108).

Assim, em todos os países, vemos surgirem as cidades, como reuniões das aldeias agrárias.

Posteriormente, por conquista e por efeito das migrações, foram essas aldeias agrárias e cidades reunidas sob um só governo, abrangendo regiões mais ou menos vastas.

Dessa sujeição de numerosas aldeias e cidades a um governo único, nasceram os chamados Estados-Impérios, com estruturas algo diversas, mas todos na base do princípio dinástico e aristocrático.

Assim se formaram, por exemplo, o Império dos Medas e Persas, o Império dos Faraós, o Macedônio, o Império Romano, e, mais recentemente,

o Império Português, o Espanhol, o Francês, o Holandês, o Britânico, etc.

Com a Revolução Francesa, entramos na 4.^a fase evolutiva do Estado, que se pode chamar de Estado-Nação, de base democrática, no qual o povo volta a participar da vida política e administrativa por via do processo eletivo.

Eis aí, em duas palavras, o trajeto evolutivo da sociedade, desde suas formas mais primitivas, de agrupamentos de famílias, até o Estado Nacional dos nossos dias.

Nisso tudo um problema nos interessa: qual a posição do grupo municipal durante essas fases sucessivas da evolução do Estado?

Infelizmente, escapa às dimensões de uma simples tese o estudo pormenorizado da instituição municipal durante o desenvolvimento histórico da sociedade. Cabe-nos, contudo, fazer lembradas algumas noções históricas de conhecimento obrigatório para a compreensão do problema.

Durante o processo agregativo que caracterizou a passagem dos Estados-cidades, tão bem estudados por Fustel de Coulanges (a cidade antiga) para os Estados-Impérios, a participação do povo — considerado como conjunto de famílias — praticamente desapareceu do governo da coisa pública. A política e a administração tornaram-se patrimônios de uma dinastia, assessorada por certas classes privilegiadas.

Isso não deve causar espécie, uma vez que na gênese desses Impérios encontramos sempre a dura interferência de um conquistador.

Mau grado as condições desfavoráveis, vimos que não houve um desaparecimento das estruturas anteriores, mas, apenas menores ou maiores restrições às suas atividades locais.

Caberia aqui o estudo da instituição sob o Império Romano, mais livre e florescente no período republicano e gradativamente restringida em suas prerrogativas durante a fase imperial.

Inicialmente, a própria denominação de município (município) se aplicava às cidades vencidas e conquistadas por Roma e que, conservando a prerrogativa de se regerem pelas próprias instituições locais, adquiriam o direito à cidadania romana em troca de certos tributos e encargos para com o Estado (munera).

Sobre esse assunto há notáveis contribuições como as de um ALEXANDRE HERCULANO (História de Portugal), de um GAMA BARROS (Hist. da Administração Pública em Portugal), de um COSTA BROCHADO, Visconde de Santarém, etc.

Baste-nos lembrar, porém, que a medida que se firmava o Império e se corporificava o maravilhoso monumento jurídico que constitui o Direito Romano, o absolutismo estatal, consubstanciado no conceito da divindade do Imperador, foi paulatinamente estrangulando as liberdades populares no âmbito municipal.

Dessa ocasião data a noção do Estado — representado por um Imperador divino — ser o criador e a fonte do Direito. Este era, em última análise, a vontade do divino César, detentor da soberania absoluta.

Deve-se esclarecer que o Direito Romano, nunca suficientemente admirado, contém em si duas tendências, ou linhas de orientação, cuja interferência na evolução jurídica e política posterior se processou de forma divergente.

Como repositório de toda a experiência das épocas pregressas, de toda a sabedoria antiga, nele encontramos a expressão legal dos usos e costumes, das tradições político-sociais e religiosas que existiam no comportamento real dos povos daqueles tempos. Nesse sentido, o direito romano se caracteriza pelo que se pode chamar de humanismo jurídico, ou seja, por expressar juridicamente o que há de Universal no homem e que se manifesta espontaneamente no curso evolutivo da sua organização social, dando ao Direito o seu conteúdo próprio, na consonância com a ordem natural das coisas.

Sob esse aspecto, o Direito Romano por tal forma corresponde à realidade viva do organismo social, que o vemos perdurar por séculos — através do direito dito consuetudinário — mesmo após o desaparecimento do Império e da máquina estatal encarregada da sua execução. É o que poderemos chamar Direito vivo.

Entretanto, ao lado da tendência acima referida, manifesta-se no romanismo jurídico um outro aspecto, cuja significação para os nossos dias é incomparavelmente maior, uma vez que foi aquele que perdurou e ainda hoje inspira porção ponderável dos juristas.

Referimo-nos ao conceito já abordado do estatismo jurídico, explícita ou implicitamente fundamentado nas noções de soberania absoluta e una do Estado e na concepção do Estado como criador do Direito, além de outras mais, cujo estudo escapa a este trabalho.

Nessa orientação do Direito Romano, ora analisada, vamos encontrar as raízes de numerosas noções ainda hoje aceitas e aplicadas por muitos juristas e teorizadores do Estado.

Históricamente podemos determinar o início da influência desse aspecto do romanismo jurídico na Europa em geral e particularmente na Península Ibérica, no século XII, quando o Direito Romano passou a ser estudado em várias Universidades européias, como as de Paris e Bolonha.

“Já nas Córtes de Coimbra, reunidas em 1211, o direito romano começou a interferir por intermédio dos legistas (Costa Brochado, D. Afonso Henriques, 211).

De passagem, e como documento a favor das nossas tradições democráticas, convém lembrar que as referidas Córtes de Coimbra se reuniram 65 anos antes das primeiras realizadas na

Inglaterra e 92 e 98 anos antes, respectivamente, do que as primeiras da França e da Alemanha.

Com o transcurso do tempo, a tendência estatista e centralizadora do direito romano se foi impondo, criando oportunamente os absolutismos monárquicos.

Já no século XIV dominava praticamente a Europa.

"... quando os legistas de Eduardo I ou de Felipe, o Belo, sustentaram a origem divina imediata do poder, que o absolutismo voltou a dominar o conceito de Estado em concepções sucessivas e variadas, mas todas dominadas por um caráter comum: a ilimitação da soberania do Estado". (TRISTÃO DE ATAÍDE — *Política* — 68).

Mais uma vez lamentamos a impossibilidade de um estudo mais profundo sobre tão palpitante tema, embora de tantas e profundas ressonâncias nas concepções políticas e jurídicas contemporâneas.

Continuemos, porém, ainda que de modo sumário, o assunto em curso.

Mais tarde, com as grandes codificações Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521), Ordenações Filipinas (1603) — em Portugal — que foram surgindo na Europa, entre as quais convém referir o Código Napoleônico, o sentido estatista do Direito Romano se foi acentuando, absorvendo o governo central, progressivamente, as franquias e os direitos das pessoas e dos grupos sociais.

Com o evento do Estado-Nação, que veio substituir o Estado-Império, ou seja, com a Revolução Francesa de 1789, ressurgiu o ideal Democrático, que já havia conseguido uma vitória parcial na fase intermediária das monarquias constitucionais.

Entretanto, com a vitória da democracia, com a introdução democrática do sistema eletivo, com o reinício da participação do povo nos negócios públicos, uma coisa perdurou, contrastante e desarmonica: o estatismo jurídico romano, forjando os nacionalismos jurídicos coevos, germens permanentes das formas totalitárias de governo.

Perdurou, igualmente, a inclinação ainda hoje tão comum, de estudar-se a ciência política, o Direito Público, a Sociologia, através do método puramente jurístico ou legístico, com um desprezo quase geral pelos métodos histórico, comparativo, filosófico, experimental, biológico e sociológico, tão bem discriminados por Jacobsenn.

Uma demonstração do acima afirmado, encontramos na posição doutrinária de EDMUNDO ZENHA, no seu livro *O Município no Brasil*, sem dúvida um dos mais notáveis de quantos sobre o assunto já se escreveram, entre nós. Igualmente, podemos encontrar no grande mestre municipalista argentino Bielsa.

Vejamos a opinião de Edmundo Zenha. Inicialmente, indicando considerar talvez o assunto de somenos diz o ilustre patricio:

"Como já notou Santi Romano, a disputa entre saber-se se o município tem origem natural ou é produto da vontade do legislador, não passa da discussão limitada de um problema de ordem geral, já de lata indagação filosófica e que abrange todas as manifestações jurídicas. A questão não pode ser discutida em função do município, uma vez que extravaza deste conteúdo diminuto indo atingir todo o conjunto da ciência do direito". (E. ZENHA — *O Município do Brasil*, 21).

Ora, mau grado a extensão do assunto, julgamos que deve ser discutido em função do Município, uma vez que os destinos mesmos da instituição municipal dependem do resultado a que se chegar.

Se o Município fôr estudado apenas sob os pontos de vista histórico e descritivo, esse estudo, puramente erudito e especulativo, perde toda a significação prática.

Realmente, o assunto nos interessa como estudiosos e pesquisadores, apenas enquanto nos permita determinar uma atitude perante o problema da instituição municipal. Se o Município é um grupo natural da sociedade, é preciso que se lute pela sua existência eficiente, que se batalhe pelos seus direitos e deveres.

Porém, se ao contrário, é ele uma organização arbitrária e artificial, nascida da vontade soberana e absoluta de um legislador — seja ele um rei ou uma assembléia — então mister se faz que cruzemos os braços e o deixemos entregue à própria sorte.

Entretanto, logo depois nos mostra o ilustre autor, a quem com o maior respeito nos estamos referindo, que tem posição doutrinária assentada sobre o assunto. Vejamos:

"Semelhantemente a toda forma jurídica, o município tem, na sua raiz, determinantes geográficas, sociológicas, demográficas, econômicas, etc. Quando um certo número de homens se reúne sobre uma limitada superfície, com ânimo de convivência, temos, nada mais nada menos, que o material necessário para a formação de um município. Até aqui o fenômeno se desenvolve, em regra geral, de maneira espontânea, seguindo processos naturais livres de interferências jurídicas que encarem o aglomerado como parcela administrativa. Pode esta convivência, que gera um vínculo de coesão entre os indivíduos, ser ou espontânea ou provocada por um fato histórico consciente, mas, mesmo assim, não menos natural.

"Para o município, esse grupo político primário revestido de personalidade jurídica, ser estudado como convém, é mister não perder de vista que o mesmo reveste um aspecto legal e outro sociológico. O primeiro é impossível ser focalizado fazendo-se abstração de uma norma de direito emanada de poder superior. "Quando se quer examinar, entretanto, não sua qualidade de sujeito do direito, de circunscrição administrativa ou outro seu aspecto jurídico qualquer, mas a sua existência ma-

terial e as noções que lhe são relativas, então importa pouco que estas com tal ou qual lei ou decreto, tenham recebido o reconhecimento oficial". (SANTI ROMANO). — (E. ZENHA, *O Município no Brasil*, 22).

Mais adiante:

"Se encararmos, porém, o núcleo administrativo, a pessoa jurídica de direito público interno, não podemos, é evidente, esquecer de que, se a mesma existe é, unicamente, por autorização ou delegação de um poder jurídico superior. E' sob este aspecto que analisamos o município e nenhum instituto jurídico, enquanto encarado como tal, afasta de si a idéia de matriz, onde se cria e de onde dimana.

"Como entidade administrativa e, portanto, debaixo do ponto de vista jurídico, é que o município deve ser colocado. Dêse modo não resta dúvida quanto ao problema da origem do instituto. Este depende de um ato de vontade, de uma manifestação do poder que lhe é superior.

"Criando a pessoa jurídica municipal o Estado absolutamente não lhe reconhece o direito de fazer valer-se dêse modo, supondo-a preexistente. Não se trata de ato declarativo e sim de ato constitutivo. Não importa que elementos demográficos, sociológicos, geográficos e outros tenham provocado a decisão estatal. Antes desta, o aglomerado humano terá outros predicados, outras formas de existência, mas não possuirá a personalidade jurídica municipal que só o ato legal lhe outorga". (E. ZENHA — *O Município no Brasil*, 22).

Sentimos nessa argumentação transcrita, o jurismo já referido que põe a ordem jurídica acima da realidade sociológica e histórica, fazendo da lei o ato gerador do fato social e atribuindo ao Estado a faculdade divina de fonte do direito.

Já vimos, no Capítulo I, que essas concepções de poderes superiores e inferiores, de soberania absoluta, de estatismo jurídico já foram superadas, pelo menos no terreno científico, e com a noção trazida pelo federalismo e pelas disciplinas sociais modernas, o povo que realmente vive nos seus complexos culturais, nos seus usos e costumes retomou a sua faculdade de criador do direito.

Já vimos, igualmente, que a soberania é hoje concebida como elemento qualitativo, definindo-se como problema jurídico de determinação de competência, numa dada esfera de atividade.

O grupo municipal, que se formou espontaneamente no seio da sociedade, desde os primórdios da sua existência, não esperou, certamente, por nenhuma lei escrita superior para organizar-se política, administrativa e juridicamente como unidade social.

Nisso tudo há uma inversão da ordem natural das coisas, uma vez que, se não consideramos o elemento "fôrça", o fator "imposição" somente poderemos admitir a existência dos Estados Nacionais modernos, neste século XX tão cheio de declarações dos Direitos do Homem, como uma dele-

gação ascendente (e não descendente) de prerrogativas e de âmbitos de soberania.

E essa delegação ascendente da soberania se faz, conforme nos mostram a história, a filosofia e as ciências sociais modernas, através dos grupos naturais da sociedade, que possuem um direito líquido à existência e uma finalidade natural que lhes é específica.

Partindo da pessoa humana, detentora "em princípio" da soberania, esta se estende, em âmbitos crescentes, até à Nação.

Terminando este capítulo, devemos concluir:

1.º Que no decurso da evolução da sociedade, a instituição municipal atravessou numerosas vicissitudes, que entretanto não a fizeram desaparecer, nem lhe anularam as características fundamentais anteriormente estudadas.

2.º Que no transcurso das passagens das comunidades de aldeia para os Estados-cidades, Estados-Impérios e Estados-Nações, sempre que o município perdeu prerrogativas foi por imposição violenta de princípios cesaristas, cuja sistematização perfeita encontramos no romanismo jurídico;

3.º Que esses princípios chocam-se hoje com as tendências democráticas tão vivas em nosso século, não sendo mais admissíveis em países que prezam a liberdade e suas tradições cristãs;

4.º Que o Município não foi criado pelo Estado, mas é-lhe anterior, cabendo a este garantir-lhe a ambiência necessária para que ele realize as suas finalidades específicas.

No capítulo seguinte, estudaremos quais são essas finalidades específicas, ou seja, em outros termos, quais são as funções próprias à instituição municipal, como grupo natural que é.

CAPÍTULO III

Serviços Públicos Municipais — Deveres e finalidades do grupo municipal

A quem quer que examine as nossas Constituições federais, choca a forma sumária e superficial com que se referem ao município. Essa deficiência perdura mesmo na atual Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946, não obstante as suas francas e muito louváveis tendências municipalistas.

Sem dúvida cabe muita razão ao Sr. Alberto de Abreu Chagas, quando escreve:

"As Constituições federais brasileiras não se têm demorado em definir a existência e a posição do Município nos quadros de divisão política e territorial da União.

"Com efeito, as referências constitucionais ao Município têm sido, via de regra, quase incidentes, em duas formulazinhas em que se lhe assegura a "autonomia em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse" e o direito de estabelecer, arrecadar e aplicar certos tributos".

"A determinação de princípios normativos flexíveis, disciplinadores da existência do Município, enquadrar-se-ia muito bem, parece-nos, no corpo da Lei Magna e não estaria em desacôrdo com os fundamentos dum federalismo sãbiamente praticado". (*Revista Brasileira dos Municípios*. — números 3-4, Ano I, pág. 343).

A falta de uma conceituação clara e explícita do Município em nossa Carta Magna, revela a permanência atenuada embora, de certos preconceitos estadualistas que caracterizaram a mentalidade dos nossos homens públicos, integrantes das várias constituintes anteriores.

A forma vaga e imprecisa, como a nossa Constituição de 1891 se referia à instituição municipal, cuja natureza não era definida, permitiu que se desse a mais variada interpretação à autonomia que se lhe procurava assegurar, pela não menos vaga expressão de "peculiar interesse".

A ambigüidade terminológica e conceitual consagrada naquela Constituição, possibilitou não só as mais desencontradas interpretações, como também os maiores atentados àquela autonomia, como bem afirma Pedro Calmon (*Curso de Direito Constitucional Brasileiro* — 1947 — pág. 102).

A atual Constituição em seu artigo 28 como a de 1934 no art. 13, procuraram esclarecer melhor a questão e descem à enumeração dos poderes que caracterizam a autonomia municipal, assim discriminados:

1.º Pela eleição do prefeito e dos vereadores;

2.º Pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, e, especificamente:

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

b) à organização dos serviços públicos locais.

Ora, uma coisa surpreende aos que estudam a questão. Se o Município é algo cuja autonomia deva ser assegurada na Carta Magna, como explicar-se que nenhuma referência lhe seja feita no parágrafo 1.º do Artigo 1.º, que estabelece os elementos constitutivos da União?

Perduram assim as nebulosidades sobre a comuna que, não tendo sua natureza definida em nossa Constituição, vê o seu "peculiar interesse" e os "serviços públicos locais" à mercê das mais variadas interpretações.

Da falta de uma conceituação constitucional clara sobre o Município, decorre uma impossibilidade de estabelecer com certa precisão os campos de atribuições, havendo na própria Constituição de 1946 numerosas determinações que anulam as prerrogativas especificadas no artigo 28, como características da autonomia local. Baste-nos citar as freqüentes imposições sobre a aplicação das rendas municipais e a nomeação dos prefeitos nas estâncias hidrominerais.

No que tange aos serviços públicos municipais, isto é, pertinentes ao Município, tem havido sempre, a nosso ver, um lamentável equívoco, con-

seqüente natural da filosofia jurídica reinante entre os nossos homens públicos, e, cuja crítica já foi por nós feita nos capítulos anteriores.

Cabe aqui, antes de analisarmos o assunto, transcrever um pequeno trecho de Raoul de La Grasserie (*L'Etat Federatif*), citado por Carlos Maximiliano nos seus Comentários à Constituição, pág. 660.

"Em todos os sistemas de descentralização que vêm à luz inclusive os mais largos, parte-se da idéia de que a unidade normal é o Estado; o departamento ou província, os arredondamentos, os cantões, as comunas constituem os submúltiplos. Invertem a pirâmide, colocando-a sobre o ápice. A verdadeira unidade original e primária é a comuna. Foi dali que se partiu sempre na história de tôdas as libertações e ela ficará sendo a base de um governo livre. O departamento (ou província), o Estado, são os seus múltiplos".

Realmente, vimos nos capítulos anteriores que sob o ponto de vista político, a realidade primária é a comuna constituída pela reunião — não de indivíduos — mas de famílias ligadas por interesses de vizinhança.

Vimos, igualmente, que a organização estatal, em todos os seus graus de complexidade, tem uma finalidade própria, que é o bem comum, no qual estão compreendidos o bem individual e o coletivo.

Ora, se fugirmos ao jurismo vigente, que concebe uma força criadora, verdadeiramente mágica, às fórmulas escritas, para nos atermos à realidade, somos levados a admitir que há uma inversão da pirâmide, conforme afirma Raoul de La Grasserie.

Nesse terreno, julgamos que apenas dois caminhos se nos oferecem ao espírito.

Ou aceitamos a evolução histórica da sociedade, resultante da própria natureza das coisas e da realidade social e, nesse caso, só podemos compreender a complexidade crescente da estrutura social e o Estado, desde que as estruturas maiores não anulem as anteriores, das quais derivam, visando ampliar a própria eficiência, ou aceitamos o argumento da força como razão de direito e, nesse sentido, ficam asseguradas ao Estado, como o mais forte, tôdas as prepotências sobre os indivíduos e os grupos constitutivos da sociedade.

Ou o Estado existe para garantir a pessoa humana e seus grupos naturais, a família, o profissional, o municipal, o nacional e outros, ou então ele existe com vida própria, como algo de superior e fora da sociedade, criando com simples atos da sua vontade as realidades sociais.

Vimos nos capítulos anteriores que esse conceito do Estado detentor de soberania única e indivisível, criador do direito e das realidades sociais, já se acha felizmente superado, porque, em última análise, é uma reminiscência do cesarismo, o endeusamento da força, e a negação da natureza das coisas.

Cabe-nos, pois, muito mais humana e realisticamente, reconhecer aquilo que a história, a filosofia e a sociologia científica moderna nos ensinam: que a pessoa humana existe, reconhecida ou não pelos textos legais, sendo levada pela sua vontade e pela sua natureza a organizar-se em grupos mais ou menos complexos, cada qual com sua finalidade própria e um direito à permanência decorrente da sua origem natural.

Cabe-nos reconhecer, igualmente, que o Estado não encontra sua finalidade em si mesmo, como se fôsse um ser substancial, mas nos indivíduos e na coletividade conjuntamente.

Em última análise, a pessoa humana possui em si todas as prerrogativas e todos os atributos que caracterizarão os vários grupos sociais em que se integra para a sua plena realização. A pessoa é a fonte originária da soberania política, como é a fonte natural da vida, das manifestações artísticas, intelectuais e espirituais. Só, estaria, porém, desamparada para a realização dessas virtualidades. Assim, levada pelo natural desejo de ampliar suas possibilidades íntimas, ela se associa a outras. Formam-se os grupos biológicos, sociais, econômicos, políticos, espirituais. Todos, porém, como condição implícita de existência, devem ampliar a capacidade da pessoa de realizar e não anular as suas prerrogativas essenciais.

Admitindo-se esse ponto de vista, vemos que o grupo biológico familiar, grupo primário da sociedade, possui direitos políticos e econômicos decorrentes. É uma nação e um Estado em embrião. Reunindo-se umas às outras, visando aumentar suas possibilidades, organizam-se, como grupo político, em grupo comunal possuindo aquelas características já ampliadas.

À medida que o homem, para a melhor realização da sua personalidade, se associa a outros, constituindo um determinado grupo natural, cede a esse grupo parte das suas prerrogativas, limitando-as em vista de um bem maior e mais perfeito, mas, quanto ao exercício, conservando-as em princípio. Criam-se, igualmente, deveres comuns, que em certa medida restringem a atividade individual.

O grupo político comunal, que contém em si outros grupos mais particularizados nos seus objetivos, como os econômicos, culturais, etc., verdadeiro Estado, visa o bem comum e individual e durante milênios representou a estrutura estatal vulgar (comunidades de aldeia).

Sob a atuação de fatores circunstanciais e, objetivando sempre a obtenção de um "meio" mais propício ao desenvolvimento da personalidade humana e o bem comum da sociedade, esses micro-Estados se foram reunindo, numa evolução já estudada, até a complexa estrutura dos Estados modernos.

Vimos que pela influência de situações de fato (imposição da força) ou pela ação de conceitos cesaristas, desviou-se o Estado contemporâneo da sua

natureza e das suas finalidades, transformando-se de criatura em criador e absorvendo indêbitamente, entre outros, o direito associativo do homem, asfixiando os grupos sociais intermediários.

À luz do acima exposto, passemos a analisar as finalidades do grupo municipal, isto é, seus deveres funcionais para com a sociedade.

Como verdadeiro micro-Estado que é, cabem-lhe, *em princípio*, todas as funções e atribuições reconhecidas ao Estado Nacional, ou seja, a realização do bem comum e individual dos elementos constitutivos da comuna.

Entretanto, essa competência sofre duas restrições evidentes e muito naturais.

A primeira, quanto ao âmbito e ao grau, pois abrange apenas o território comunal e sofre limitações quantitativas. A segunda quanto à natureza mesma de certas funções, cuja atribuição aos grupos mais amplos (estadual e nacional) constitui até, em última análise, uma das principais razões de ser desses grupos.

Representam, de modo geral, as funções relacionadas com a vida exterior à economia nacional e as referentes à coordenação e unificação do conjunto de Municípios, no sentido do bem comum do país. Em outras palavras, aquelas funções que implicam o conjunto das comunas como um todo orgânico, e as que asseguram a organicidade mesma daquele conjunto, articulando as suas partes constitutivas em vista do bem geral.

Assim, quanto à natureza funcional, competem ao grupo nacional:

- a) As relações exteriores (diplomacia, comércio externo, guerra, etc.);
- b) A defesa nacional (forças armadas, indústrias afins, etc.);
- c) Controle e emissão de moeda;
- d) Os Correios e Telégrafos — Serviços Públicos nacionais, (radiocomunicação, radiodifusão, telefones interestaduais e internacionais, etc.);
- e) Serviço monetário e de medidas.

Salvo as funções acima referidas, cuja atribuição ao grupo nacional, com exclusividade, constitui uma decorrência natural desse agrupamento, que representa a totalidade das comunas nacionais, as demais prerrogativas do Estado competem simultaneamente à União, aos Estados e aos Municípios, ressalvadas as respectivas esferas de competência.

Assim, podemos incluir neste grupo as seguintes funções:

- a) Polícia;
- b) Viação;
- c) Justiça;
- d) Assistência e Previdência sociais;
- e) Saúde Pública;
- f) Educação;
- g) Administração.

Como vemos, o peculiar interesse do Município não diverge do peculiar interesse dos Estados e da União, num grande setor das funções estatais senão em graus de competência e não na natureza mesma dessas funções.

A verdade do que acima foi dito se verifica pela imensa dificuldade que sempre se encontrou em delimitar e definir a expressão "peculiar interesse".

Se eliminarmos os resquícios de unitarismo que ainda informam a nossa organização político-social, mormente no que se refere aos Municípios, admitindo-os como grupos políticos naturais e partes integrantes da União com sua personalidade (daí a autonomia), esse problema é superado e pode ser resolvido no terreno dos âmbitos de competência.

Porque, na verdade, o peculiar interesse do Município é o bem comum e individual da coletividade comunal, e, em natureza, é esse também o peculiar interesse dos Estados e da União. Apenas, em âmbitos maiores. Esse ponto de vista traria não apenas uma solução justa ao problema político-social, mas corrigiria também inúmeras deficiências de nossa máquina estatal, hoje emperrada pela injustificada e imprecisa discriminação de naturezas nacionais entre a União, os Estados e os Municípios.

Fugiríamos à centralização que constitui a maior grilhetas ao progresso nacional, scpitando praticamente a iniciativa particular e a eficiência administrativa.

Em seu lugar, teríamos a cooperação, o pacto intergovernamental, que daria elasticidade, eficiência e unidade hierárquica à atividade dos poderes nacionais, estaduais e municipais, ressaltando-lhes, entretanto, a legítima liberdade e o sentido de responsabilidade decorrente.

São impressionantes as contribuições que o digno e ilustre Dr. Mário Augusto Teixeira de Freitas, em artigos, discursos e conferências vem prestando ao país, no sentido da tese acima referida.

O ilustre mestre, sem dúvida um dos espíritos mais cultos e patriotas do país, diz com sinceridade e eloquência, referindo-se ao caso particular do funcionalismo público:

"Dado o regime político que é o nosso, isto só poderia surgir de uma convenção estabelecida entre a União, os Estados e os Municípios, a fim de que os mesmos princípios e padrões prevalecessem nos âmbitos das respectivas autonomias.

"Esta nova necessidade, já decorrente da fase inicial da reforma, por sua vez suscitará o meio de completá-la, demonstrando ao mesmo tempo a possibilidade de utilizar-se admirável recurso — o pacto intergovernamental — para que se dê sentido orgânico ao nosso federalismo". (Os grandes rumos da Organização Nacional observados à luz de geografia e estatística — pág. 19).

Por sua vez, numerosos serviços públicos que se realizam atualmente por intermédio de três fun-

cionalismos concorrentes, com imensa sobrecarga financeira para o Estado, seriam escalonados hierárquicamente, numa entrosagem orgânica, com proveitosos resultados para a economia e a eficiência administrativas.

O ilustre patricio Teixeira de Freitas, na conferência acima citada, proferida na Escola do Estado-Maior do Exército em novembro de 1948, diz à pág. 19:

"Dois outros benefícios, contudo, ainda resultarão:

"O primeiro dêles decorrerá do entendimento que facilmente se pode estabelecer entre as três órbitas administrativas, no sentido de imprimir eficiência, simplicidade, racionalização e baixo custo à arrecadação fiscal, vindo a promover-se afinal, à luz da experiência e dos interesses comuns, satisfatoriamente harmonizados, num regime tributário uniforme ou adequadamente diferenciado, segundo princípios justos, para todo o país. E' mais do que provável que esse entendimento continuado e a mútua confiança que dêle decorrerá, surgiram a unificação da rede de exortias, a cargo de uma organização técnica convenientemente instituída".

Referindo-se à Convenção Nacional de Estatística, diz ainda Teixeira de Freitas:

"Teríamos assim, não uma tentativa avulsa, cujo êxito pudesse ser atribuído antes a um fator pessoal de ocasião, ou ao caráter específico do campo administrativo, mas duas experiências em campos e de fins diferentes, demonstrando cabalmente a necessidade de serem unificadas, conforme o espírito do regime, as atuações dispersivas, anti-econômicas, que entre nós o Poder Público multiplica em três planos diferentes — o federal, o estadual e o municipal".

A seguir, lembra Teixeira de Freitas que noutros setores mais, seria possível que as três órbitas governamentais somem e entrossem os recursos e as atividades, citando especificamente os da saúde pública, assistência social, fomento rural e o da educação primária e profissional.

Como estão hoje as coisas, os Estados e a União, chamando a si certas atividades, embora condigam diretamente com o peculiar interesse local, justificam assim a necessidade de maiores rendas tributadas em relação às municipais, e, por outro lado, não as exercem com a devida eficiência.

Essa ineficiência dos Estados e da União para certos tipos ou graus de atividade não decorre de inépcia do funcionalismo, nem de negligência dos poderes respectivos. Mas, simplesmente da inadequação daqueles poderes para os referidos serviços pertinentes ao Município.

Poderes distantes do centro de interesse em jogo, com problemas e preocupações de ordem muito mais ampla, com uma organização burocrática evidentemente bem mais complexa, o Estado e a União se mostram sempre incompetentes para

numerosos serviços que hoje tentam realizar no campo municipal.

A instrução pública, a saúde pública, a justiça, a assistência social em tôdas as suas modalidades, a polícia, são tôdas funções atinentes ao Município, cabendo ao Estado e à união suplementar a ação municipal e exercê-las em graus de mais ampla competência.

Como exemplo, podemos citar o problema da saúde pública: inegavelmente, o serviço realizado pelos Centros de Saúde, são absolutamente compatíveis com as atribuições do Município, como também os serviços rotineiros de profilaxia e polícia sanitária, hospitais de isolamentos, etc.

À União e ao Estado competiriam, por outro lado, os serviços especializados contra as grandes endemias, as instituições de pesquisas científicas, o controle dos medicamentos e gêneros alimentícios, além de uma cooperação técnica e material eficiente, em casos excepcionais de epidemias, ou outras situações calamitosas.

Na justiça, igualmente, não se justifica o alheamento total do município, sobrecarregando os tribunais superiores com infinidade de processos de pequeno vulto, cuja solução seria com mais rapidez e menor custo obtida pelo poder local.

Sobre esse assunto há um interessante artigo do nobre Desembargador Teodomiro Dias, Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, publicado na *Fôlha da Manhã* de 6 de fevereiro do corrente ano, no qual o ilustre jurista faz referências à conveniência dos tribunais populares, de âmbito municipal, para os casos de instância inferior, cujo vulto não se coaduna com os tribunais mais altos, assoberbados de trabalho.

Não cabe, evidentemente, nesta tese, a análise particularizada das funções de competência municipal.

Seria isso obra de muito maior vulto, cujo alcance escapa às nossas fracas possibilidades.

Entretanto, julgamos oportunas as considerações gerais aqui exaradas com o intuito construtivo de integrar a instituição municipal no espírito do federalismo, libertando-o de preconceitos estatistas que não mais se justificam em nosso século de democracia e de reafirmação cristã.

Bem sabemos que os assuntos tratados são graves, exigindo estudos meticolosos e imensa prudência no que tange a sua objetivação.

Por esse motivo não os abordamos em qualquer lugar e em qualquer ocasião, mas com entusiasmo e confiança os trouxemos ao plenário do II Congresso das Câmaras Municipais paulistas, como uma homenagem ao patriotismo, à cultura e ao sentido de responsabilidade dos nobres Legislativos Municipais bandeirantes aqui tão brilhantemente representados pelos congressistas presentes.

As municipalidades brasileiras possuem uma gloriosa tradição de brasilidade, de amor à uni-

dade nacional, de espírito de sacrifício e de dignidade.

A exaustão econômica e financeira dos Municípios brasileiros corrói a vitalidade da Pátria e paralisa a sua marcha na estrada do progresso.

Lutar pela melhoria financeira dos Municípios é lutar pela própria sobrevivência do nosso Brasil, cujo destino será, por certo, o das suas unidades fundamentais — as comunas!

Porém, mister se faz que não se lute apenas por direitos, mas, ao contrário, com a virilidade e o patriotismo tão tradicionais à sua atribulada existência, peçam os Municípios à Nação a parte que lhes cabe nos deveres e nas responsabilidades da nacionalidade.

Antes de retirarem ao Município os seus legítimos recursos financeiros, deformaram-lhe a fisionomia política e sociológica, sonegaram-lhe a natureza de grupo natural permanente, universal, fonte sempiterna e luminosa dos mais puros ideais democráticos. Passou a ser simples divisão administrativa, sem existência própria, criatura de um legislador caprichoso.

A História, ainda bem recente, nos mostra como, com sereníssima tranqüilidade, são os Municípios cortados em suas carnes, fragmentados, divididos, como se fossem matéria bruta e inorgânica e não as matrizes mesmas da vitalidade nacional.

Antes de terminarmos, com as conclusões deste III Capítulo, cumpre-nos dizer ainda alguma coisa, que bem expresse a nossa fé na ressurreição da Pátria estremecida na pujança dos seus Municípios.

Como uma sacrílega irrisão, aqueles mesmos cuja ação centralizadora vem secando de valores as comunas nacionais, tirando toda possibilidade de progresso aos agrupamentos vicinais, costumam tremer de medo à simples idéia de dar-lhes alguma liberdade de ação. Para esses, o interior do Brasil é visceralmente incapaz para a ordem política e administrativa, necessitando a perene tutela dos esclarecidos citatinos litorâneos.

Insistem numa tentativa que há cem anos fracassa, como a mosca teima em passar através da vidraça, na expressão feliz de Oliveira Viana.

A quantos assim pensam, seja-nos permitido lembrar as palavras de Tavares Bastos:

"Negam ao país aptidão para governar-se por si, e o condenam por isso à tutela do governo. E' pretender que adquiramos as qualidades e virtudes cívicas, que certamente nos faltam, sob a ação estragadora de um regime de educação política que justamente gera e perpetua os vícios opostos". (Tavares Bastos).

"Depois de haver destruído no coração dos povos toda a altivez, toda a inteligência, e até o gosto pelos públicos negócios, e centralização — escreve Odilon Barrot — invoca isso mesmo como título para perpetuar-se..." (TAVARES BASTOS — *A Província* — pág. 43).

E, para terminar, tiramos do ilustre professor Alcides Greco a seguinte citação de LABOULAYE:

"Deixai às comunas, deixai aos indivíduos a liberdade de se arruinarem, porém é com esta mesma liberdade que poderão enriquecer; confiai nessa força que conduz o homem pelos caminhos da razão e o resguarda até de suas próprias loucuras: a responsabilidade. Buscai na história os países que realizaram grandes coisas e que são a glória da civilização: Atenas, Roma, Veneza, Florença, Flandres, Holanda, Suíça, Estados Unidos, Inglaterra, todos foram países municipais, onde a comuna, entregue a si mesma, teve sempre o direito de arruinar-se; buscai agora os Estados que, apesar de uma grandeza aparente, se fundiram sem poder levantar-se de sua decadência: O Egito, O Império Romano, Bizâncio, a China. Foram governos sem vida municipal, isto é, Estados centralizados. Ou a experiência engana, ou é necessário voltar à liberdade". (A eficiência do regime democrático e o governo municipal — pag. 15).

Com essa impressionante citação, terminamos este trabalho, pequena contribuição de Campinas à campanha de redenção municipalista, em tão boa hora iniciada para a felicidade nacional.

CONCLUSÕES DO III CAPÍTULO

1.º As prerrogativas dos grupos naturais, incluindo o Estado, derivam, em última análise, da personalidade humana;

2.º O grupo municipal constituiu, durante milênios, o próprio Estado, com todas as atribuições específicas;

3.º Reunindo-se uns aos outros, para maior eficiência em vista do bem comum, constituíram os Estados modernos, aos quais transferiram algumas prerrogativas próprias e com os quais dividiram os âmbitos de soberania em esferas específicas de competência;

4.º Com exceção das funções atinentes às relações exteriores, à defesa nacional, sistema monetário e serviços públicos nacionais (Correios e Telégrafos, etc.), que implicam ou a responsabilidade do todo nacional, ou se referem à própria organicidade do conjunto, todas as demais são comuns à União, aos Estados e aos Municípios, ressalvadas as respectivas esferas de competência;

5.º O peculiar interesse do Município, assim concebido, não diverge do peculiar interesse dos Estados e da União em natureza, mas em âmbito de competência;

6.º Assim, dentro dos limites da sua competência, compete ao Município as funções de:

- a) Polícia;
- b) Justiça;
- c) Viação;
- d) Saúde Pública;
- e) Assistência e Previdência Sociais;

f) Educação;

g) Administração.

7.º Nessas condições, não apenas se respeitam os direitos e as liberdades municipais, como também se evita a coexistência de funcionalismos no mesmo âmbito, para idênticas funções;

8.º Os convênios intergovernamentais permitirão unificar vários serviços exercidos hoje separadamente pela União, pelo Estado e pelo Município, com benefícios de eficiência e menor custo.

9.º Os agrupamentos de municípios, ampliando a capacidade funcional dos membros componentes, são perfeitamente indicados como grupos intermediários com os Estados.

CONCLUSÕES GERAIS

1.º Sendo reconhecidamente impossível resolver o problema da instituição municipal brasileira no atual sistema constitucional, PROPOMOS ao nobre Plenário do II Congresso de Câmaras Municipais do Estado de São Paulo a escolha de uma Comissão de Câmaras Municipais, para o estudo de um Anteprojeto de reforma da atual Constituição Federal;

2.º Este Anteprojeto se inspirará nas CONCLUSÕES da presente tese, caso mereça aprovação, sendo apresentado ao próximo I CONGRESSO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, a realizar-se em Salvador, no mês de janeiro de 1950.

RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO N.º 2 DA COMISSÃO DE AUTONOMIA MUNICIPAL

Foram presentes a esta Subcomissão duas teses:

1) Intitulada "Da Autonomia Municipal", da autoria do Dr. Antônio Luiz de Areia Leão, Vereador da Câmara Municipal de Santo André;

2) Intitulada "Significação e Funções dos Municípios e das Câmaras Municipais", da autoria do Vereador Dr. René Pena Chaves, da Câmara Municipal de Campinas.

A primeira tese do Vereador Areia Leão apresenta-se dividida em duas partes: A primeira estudando Autonomia Municipal como decorrente de condições econômicas financeiras. O autor afirma que dando ao Município uma sólida base Econômica Financeira poder-se-á garantir-lhe autonomia. Para atingir esse fim reclama modificação no regime tributário. No seu ponto de vista seria mister adotar uma única repartição arrecadadora fazendo um serviço só de imposto único para a União, o Estado e o Município.

Faz-se-ia a distribuição das rendas de modo que ficasse 50% para o Município e 50% para ser dividido entre o Estado e a União.

A segunda parte da tese propõe fortalecimento político do Município pela modificação do sistema eleitoral, preconizando o processo das eleições universais só para o Município, e as outras dever-se-iam fazer pelo regime de votação indireta.

PARECER

Quanto à primeira parte a Subcomissão admite a sua aceitação em princípio, ponderando, porém que a matéria é complexa, reclamando estudos especializados mais demorados. Por isso sugere que como conclusão da tese

se recomende ao Plenário a conveniência de se incumbir o Conselho Permanente dos Congressos das Câmaras Municipais do Estado de São Paulo faça distribuir a matéria da tese ao autor encarregado de elaborar a tese sob sistema tributário que em nome das Câmaras de São Paulo deverá ser levada ao Congresso Nacional da Bahia, e que considerando que a 23 de julho se realizará no Rio o III Congresso Fazendário de que farão parte funcionários e representantes da União, Estados e Municípios, este Congresso recomende aos congressistas interessados compareçam como representantes de seus Municípios.

Quanto à segunda parte a Subcomissão é de parecer que não obstante apresentando aspectos e razões ponderáveis, a tese tange matéria contravertida e também complexa. Como são realmente impressionantes os métodos da propaganda eleitoral, tangenciando quase sempre para a demagogia, que em salvaguarda dos interesses da Administração Municipal, se recomende aos Delegados presentes ao Congresso uma campanha inteligente e esclarecedora da opinião pública, alertando-a contra os excessos da propaganda insincera e que se faça aos poderes constituídos um apelo para que se apresse a melhoria das leis eleitorais vigentes.

A segunda tese da autoria do Dr. René Pena Chaves constitui uma verdadeira introdução doutrinária das razões de ser do movimento municipalista no Brasil e merece desta Subcomissão seja ela indicada como um manifesto deste Congresso de Ribeirão Preto, representando as Câmaras Municipais de São Paulo às Câmaras Brasileiras no Congresso da Bahia.

O autor fez obra de estudo e de fôlego, caracterizando com volumoso documentário sociológico e histórico a feição do Município e a sua função na anatomia da vida nacional. Justo seria fosse a tese lida em plenário. A angústia do tempo impõe-se a necessidade de sintetizá-la.

Afirma o autor que os municípios brasileiros possuem vida vegetativa, sopitando em sua triste incapacidade funcional todo e qualquer desenvolvimento do país, e que, no atual sistema constitucional essa situação é irreversível.

Daí a grave responsabilidade dos Congressos Municipalistas e a necessidade da Prudência, do Estudo aprofundado do papel do município para se definirem com certeza os rumos a que o municipalismo deve demandar. Para tal importa definir o conceito de município e compreender a sua função histórica e social.

Que é Município? — O autor entende que município é um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias, ligadas entre si por interesse de vizinhança e politicamente organizadas. Como grupo natural o município se tem revestido através da história de variadas características no seu aspecto formal sem perder o que de essencial sempre possuiu. Caracteriza o Município como Instituição antiga, nascida nos pródromos da própria sociedade. Marca-o como uma instituição universal, comum a todos os povos. Frisa como terceira característica a sua permanência através de todas as fases da história e de todos os ciclos evolutivos do Estado. E afinal, dá-lhe caráter de instituição democrática.

Como grupo natural surge espontaneamente, organiza-se com impressionante uniformidade estrutural expressando uma iniludível tendência natural do homem. Como grupo natural antecede ao Estado e a sua conservação e vitalidade interessam à própria conservação e vitalidade do Estado.

O Estado não pode absorver um grupo natural, como não pode por suas leis se sobrepor as leis naturais de tais grupos mas antes deve reconhecer e garantir a permanência e a eficiência dos mesmos. Não pode substituir-se a atividade deles mas constituir-se em patrono desses grupos chamados naturais.

O município não é uma simples fase no processo evolutivo das sociedades mas uma das suas partes integrantes

com finalidades próprias, com característica de permanência e até com soberania na esfera de sua competência.

Na segunda parte do seu trabalho o autor esboça a história da formação dos Estados que nasceram da associação de comunas e aldeias que passaram a ser Estados — Cidades — e em virtude de conquistas foram reunidas sob um só governo formando-se os Estados-Imperios.

Com a revolução francesa surge o Estado-nação, de base democrática.

Qual a posição do município durante essas fases sucessivas da evolução do Estado? — Das aldeias até os Estados Cidades a vida pública foi puramente municipal. Na transição dos Estados Cidades para os Estados imperios o clima e as Instituições Municipais desaparecem praticamente. A política e administração tornaram-se patrimônios de dinastias, assessoradas por classes privilegiadas. Isso não deve causar espécie uma vez que na gênese desses imperios ocorre sempre a interferência de um conquistador. Abafadas pela prepotência as Instituições Municipais porém ainda persistem muitas vezes deformadas. A criação do Estado, fonte e autor do direito cerceia a existência do município, grupo natural vivendo dentro da lei e do direito consuetudinários. Leis adventícias e um direito artificial tolhem as manifestações da vida do grupo natural e de suas leis espontâneas. Se o município é um grupo natural da sociedade é preciso que lute pela sua existência de grupo eficiente. Se o município é uma organização arbitrária nascida só da vontade soberana do Governo do Estado não há razão de reivindicações municipalistas.

A terceira parte do trabalho em estudo procura focalizar as funções próprias ao Grupo Natural que é o Município. Diz o autor que as Constituições Federais do Brasil são lacônicas, sumárias e superficiais quando falam do município.

Não se demoram em definir-lhe a existência e a posição nos quadros da vida política do país. Limitam-se a assegurar-lhe "Autonomia em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse" e o direito de aplicar certos tributos. A falta de conceituação clara do município na constituição revela a permanência de certos preconceitos estadualistas dos nossos homens públicos e permitia confusões e incertezas nas interpretações da sua autonomia e até do seu peculiar interesse. Zelar pelo bem comum e peculiar interesse é função da União, do Estado e do Município. Cumprir essa tarefa representa garantir soberania porque tanto existe uma soberania Nacional como uma soberania Estadual, como uma soberania Municipal.

Porque soberania significa agir em sua esfera de modo que não encontre limite senão no esgotamento não só da sua capacidade mas do seu âmbito de ação. Dentro dos limites de sua competência, zelando pelo bem comum os municípios têm que funcionar como órgãos veladores da saúde pública, da educação, da assistência e da previdência social, da Justiça, da Polícia e da Viação. Quando eles puderem realizar essa tarefa, cuidando dos interesses peculiares dos municípios eles existirão com autonomia e funcionarão como órgãos naturais. Os municípios brasileiros reclamam autonomia para viver seu destino de grupo natural.

Concluindo a comissão recomenda a adoção da tese em causa como a justificativa do Congresso e seu manifesto às Câmaras do Brasil no Congresso da Bahia.

Sala das Sessões. — Fausto de Barros Camargo, Presidente. — Nelson Omegna, Relator. — Paulo V. Meireles. — Joaquim Lourival.

CONCLUSÃO DA COMISSÃO — "Aprovado o parecer por unanimidade".

CONCLUSÃO FINAL — "Aprovada por unanimidade. Encaminhe-se à Secretaria Permanente das Câmaras Municipais, para a designação da Comissão a que se refere o parecer".