

Legislação Municipal e Descentralização Administrativa

ANTÔNIO DE LORENZO NETO

(Ex-Prefeito de Guaranésia — Sul de Minas. —
Professor de Legislação Municipal (Curso de Extensão)
da Escola de Sociologia e Política de São Paulo).

A EXISTÊNCIA da legislação municipal, ou seja, do direito positivo do Município, assenta num pressuposto de ordem sociológica — a necessidade da especialização das regras jurídicas, cuja causa é a diferenciação crescente das relações sociais provocadas pelo desenvolvimento científico e econômico. Condiciona, também, à gênese do direito municipal um pressuposto de ordem dogmática — a teoria da descentralização administrativa. Em função da centralização ou da descentralização é que se podem analisar os desenvolvimentos do direito público. Por isso, muito importa para a caracterização jurídica do Município no Estado federal, como é o caso do Brasil, têmos em vista, sempre, a noção fundamental da *descentralização*.

A descentralização — ou a centralização, porque os dois termos são correlatos — são formas da organização territorial do Estado. O domínio da validade territorial das normas jurídicas, eis o problema. Ou elas possuem, todas, o mesmo domínio de validade — a extensão territorial do Estado, ou, pelo contrário, umas são válidas para todo o território, e outras apenas para uma parte desse território. As primeiras são as normas centrais, e as segundas, as normas não centrais ou locais.

As normas locais formam ordens jurídicas parciais, constituem comunidades jurídicas subordinadas, que são consideradas como “membros”, territorialmente diferenciados do Estado. Esta forma de organização territorial do Estado é a “descentralização”. O grau de descentralização depende da proporção em número e importância, das normas centrais e das normas locais. A descentralização seria total se cada regra fosse válida apenas para uma parte do território. Por sua vez, a centralização será total se todas as regras do sistema do Estado, sem exceção, fossem válidas em todo o território. No primeiro caso, para estarmos em presença de uma comunidade unitária descentralizada, torna-se necessário supor no mínimo uma norma fundamental válida para todo o território, e de harmonia com a qual todas as regras posteriormente formuladas serão válidas somente para uma parte desse território. Kelsen afirma que nunca nenhum destes casos-limites foi realizado no direito positivo. E, entre os dois extremos, graduam-se todos os tipos parciais de descentralização, e, em consequência, de centralização.

COMO SE PROCESSA A SEPARAÇÃO DAS NORMAS EM CENTRAIS E LOCAIS?

A distinção das normas em centrais, e não centrais ou locais, se opera segundo dois princípios:

I — por graus de ordem jurídica;

II — independentemente do grau, por matérias, por objeto de regulamentação.

Exemplos: no primeiro caso — todas as leis constitucionais serão válidas em todo o território, e qualquer outra norma, seja geral ou seja individual, só terá validade em certa parte desse território; no segundo caso — as regras de direito civil serão normas centrais, as regras de direito fiscal, ao contrário, serão normas puramente locais. Portanto, neste caso, o critério da distinção entre normas centrais e normas locais, funda-se num elemento estático — a diferente extensão de território em que são válidas as regras jurídicas. Mas, subsidiariamente, podemos estudar do ponto de vista dinâmico a forma como essas normas são criadas, e por isso mesmo, a natureza dos órgãos que as formulam.

Daí entrevermos dois sistemas possíveis: as normas centrais e as normas locais formuladas por um só e único órgão, ou por órgão diferente. A rigor, nenhum dos dois sistemas caracteriza, exclusivamente, uma ou outra das formas da organização territorial do Estado. O caráter centralizador de um Estado revela-se, todavia, mais intensamente, quando todas as normas centrais são criadas por um único órgão. Além dessa distinção de ordem quantitativa, interessa outra, de natureza qualitativa, entre descentralização perfeita e descentralização imperfeita. A descentralização é perfeita quando as normas locais são estabelecidas de maneira definitiva e independente:

A — *definitiva* — isto é, sem que as normas centrais possam revogá-las ou substituir-se às mesmas;

B — *independente* — isto é, sem que as normas centrais tenham qualidade para lhes modificar o conteúdo. A descentralização é, ao contrário, imperfeita, quando ausente o primeiro ou o segundo destes elementos. Exemplo de descentralização imperfeita: a lei central fixa os princí-

pios da regulamentação, de que a lei local só terá de estabelecer as particularidades.

A teoria kelseniana da centralização e da descentralização, é da máxima importância, porquanto fornece um critério para a classificação das coletividades jurídicas, e elucida as razões da crise de direito local.

No Brasil, juridicamente falando, só poderemos ter a descentralização administrativa, quando se operar a transformação de nosso direito constitucional no sentido de reconhecer a "região" como pessoa de direito público e base territorial. Seria o que podemos chamar de "descentralização direta". A essa evolução, correspondeu a nova estrutura do Estado, na Itália, com a Constituição da República promulgada em 27 de dezembro de 1947.

A nossa Constituição Federal consagra a autonomia municipal no plano político, não lhe correspondendo, porém, na órbita administrativa, a descentralização. A competência municipal é mínima, pois, as nossas Leis Orgânicas ao organizarem os municípios tiram-lhes a autonomia, prejudicando, em consequência, o progresso e a expansão da legislação municipal.

Examinemos o problema objetivamente, em face do direito comparado. Principiemos pela Constituição Federal brasileira de 1946.

O artigo 28 estabelece: "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 decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais".

No artigo 5.º, é assinalada a competência da União, entre outras matérias, sobre:

a) Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho;

b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário;

c) produção e consumo;

d) diretrizes e bases, da educação nacional, etc.;

e) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca".

(N.º XV). O artigo 6.º prescreve que a competência federal sobre as matérias referidas, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

O art. 5.º enumera matérias que se integram no peculiar interesse do município.

Assim, a recente Lei federal n.º 854, de 10 de outubro de 1949 sobre a contribuição de Melhoria, e a fixação de normas gerais de direito financeiro (por exemplo, o projeto sobre o imposto de indústrias e profissões), atentam contra o princípio da autonomia municipal.

Qual a inteligência do item II, do artigo 28? Quais as matérias que representam, no município, o seu peculiar interesse? Pois bem, a sua discriminação ficou a cargo das Leis Orgânicas, em harmonia com as condições estabelecidas nas Constituições estaduais. Nestas condições, a enumeração dos casos de competência privativa do município varia de acordo com os Estados, contrariando muitas leis orgânicas municipais, os preceitos da Constituição Federal, em manifesta contradição com o dispositivo do artigo 28. O único Estado da Federação que tenha resolvido bem o problema no seu aspecto legal, é o Rio Grande do Sul, que estabeleceu amplas atribuições ao município em sua Constituição, entre outras, a do n.º II, do artigo 54: — "votar e reformar as suas leis orgânicas".

A nossa legislação municipal é ainda incipiente; por essas razões se desenvolve dificilmente num sistema constitucional, de descentralização imperfeita. Parece que às dimensões de nosso território não basta a estrutura do Estado federal clássico. A União, o Estado e o município representam um quadro ultrapassado. No Brasil, juridicamente falando, só poderemos ter, por enquanto, a descentralização "indireta", através do aproveitamento de algumas disposições, como a que se encontra no artigo 74, da Constituição de São Paulo:

"Os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum".

Para se surpreender o progresso do direito constitucional neste sentido basta examinar a Constituição Italiana. A inovação mais profunda introduzida nesse texto admirável, é o ordenamento estrutural do Estado baseado na autonomia local. A comuna é a unidade primordial, e a Região é a zona intermediária — é indispensável entre a nação e as comunas.

No Parlamento, não houve divergência ao se instituir a Região como categoria jurídica. A Comissão Constitucional foi unânime. E' realmente explícito o seu artigo 5.º ao declarar: — "A República, una e indivisível, reconhece e promove a autonomia local; imprime nos serviços que dependem do Estado, a mais ampla descentralização administrativa; submete os princípios e métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização". Para a nossa análise é fundamental o "Título V — Das Regiões, das Províncias e dos Municípios".

No seu artigo 114, lemos: "A República se divide em Regiões, Províncias e Municípios".

Continua o artigo 115: "As Regiões são constituídas de entes autônomos com funções e poderes próprios segundo os princípios fixados na Constituição". Ao traçar as normas de competência o legislador italiano atingiu a uma clareza irrealizável. E' o que dispõe o art. 117: "A Região institui para as seguintes matérias, normas legislativas nos limites dos princípios fundamentais, estabelecidos nas leis do Estado, desde que essas normas não fiquem em contraste com o interesse nacional e o de outras Regiões:

Organização dos serviços e dos entes administrativos dependentes da região;

circunscrições comunais;

polícia local, urbana e rural;

feiras e mercados;

beneficência pública e assistência sanitária e hospitalar;

artesanato, instrução profissional e assistência educacional;

museus e bibliotecas dos entes locais;

urbanística;

turismo e indústria hoteleira;

vias férreas e estradas de rodagem de interesse regional;

viação, aquedutos e trabalhos públicos de interesse regional;

navegação e portos;

águas minerais e termas;

caça;

cultura e florestas;

pesca nas águas internas;

artesanato;

outras matérias indicadas em leis constitucionais.

As leis da República podem encarregar a Região do poder de estatuir normas para a sua ação".

No artigo 118, ainda podemos ler: "A Região exercita normalmente as suas funções administrativas delegando-a às províncias, aos Municípios ou a outros entes locais, ou valendo-se dos seus serviços".

A Constituição Italiana não apresenta a rigidez das nossas constituições tradicionais, permitindo grande oportunidade ao progresso da técnica legislativa e da elaboração jurídica propriamente dita. Por essa constituição a Itália torna-se dividida em 19 Regiões, com 250.000 km².

Confrontando esse caso concreto com o Estado de São Paulo, por exemplo, seria de vantagens

indiscutíveis o sistema, a nos propiciar um grande desenvolvimento econômico e administrativo.

A nova Constituição Francesa também insinuou as vantagens da descentralização administrativa, dispondo no seu artigo 89: "Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales".

Porém, a rigor, a França continua um país fortemente centralizado: há poucos anos, a Lei de Nacionalização (Loi de Nationalization) de 8 de abril de 1946, retirou das Comunas a capacidade de contratar nas concessões de serviços públicos. Há uma Lei orgânica Geral para reger os assuntos comunais.

Na Suíça, a Constituição Federal não contém disposições relativas aos Municípios. A matéria é reservada à legislação central, na qual se encontram os textos adequados para discipliná-la. Porém, a legislação helvética deixa às instituições municipais uma ampla esfera de autonomia, sendo extraordinariamente acentuado o sistema de autogoverno.

Pelo que vimos, torna-se relevante o estudo da teoria da descentralização administrativa. Ela contribui para esclarecer o problema da organização territorial do Estado, no seu lineamento jurídico. Tinha razão Harold Laski, quando afirmava na sua "Grammaire de la politique": — "une théorie pratique de l'Etat doit se concevoir en termes administratifs".

No Brasil impõe-se aparelhar mais perfeitamente a legislação local (estadual e municipal), em face das tendências do pensamento jurídico contemporâneo, assim resumidas por ROSCOE POUN, (*) o mais insigne dos juristas norte-americanos:

I — uma atitude funcional;

II — um estudo do direito nas suas relações com o conjunto do controle social;

III — um movimento no sentido da justiça preventiva;

IV — um movimento no sentido da individualização e da particularização;

V — um movimento no sentido de uma co-operação cada vez mais estreita com todas as ciências sociais;

VI — um estudo dos limites da eficácia da ação legal.

Esses os caracteres com que se apresenta a ciência do direito em nossos dias, na medida em que se deixa conquistar pela sociologia. E' a boa orientação que devemos seguir.

(*) In "La Sociologie au XXème Siècle", Paris, 1947, p. 349.