

## O MUNICÍPIO NA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO BRASIL (\*)

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Catedrático de Direito Administrativo na Universidade Federal do Paraná

Confesso, de início, para os que me ouvem, que sou um municipalista consciente da verdade política-histórica. E não encontraria melhor tema de palestra informal, do que este que escolhi para o novo encontro da ACAMPAR, **Associação das Câmaras Municipais do Paraná**. E se o escolhi é porque no município estão as desgraças e os sucessos nacionais, as grandezas e as misérias de uma nação, os problemas e as soluções necessárias, os conflitos de base e as esperanças de futuro.

Por todos os tempos, foi sempre na ordem municipal, comunal para muitos, que assentou a ordem constitucional. Como célula orgânica primária, começo e não fim de todos os fenômenos políticos, sem o município ou a comuna, uma nação não possui saúde política e nem bem-estar social, fica carente de recursos telúricos, perde substância de realismo econômico, não aproveita das riquezas naturais, não faz soma de forças humanas e não realiza sua própria destinação internacional.

No entanto, embora lamentável, o município inocente é quem paga por todos os pecados políticos nacionais. Quando se quer tratar do todo, uma nação, esquece-se a importância da célula, como se o todo pudesse ganhar equilíbrio saudável, sob a influência de partes doentes ou enfraquecidas, descuradas ou abandonadas, desconhecidas de governantes que, sensibilizados pelas fachadas externas das sociedades coletivas, não dão atenção ao que se contém num organismo político, na sua fisiologia social.

---

(\*) Palestra realizada, a convite e sob os auspícios da ACAMPAR (Associação das Câmaras Municipais do Paraná), no dia 23 de março de 1976, para vereadores, prefeitos e municipalistas, reunidos no Congresso Municipal de Caiobá, no litoral paranaense.

Tenho sempre nas minhas palestras, para que em tema tão árduo possa ser entendido, procurado tornar simples as minhas palavras, claro o meu pensamento, evidentes as minhas idéias, sem me deixar levar pela complexidade das expressões técnicas. Pois bem, digamos, uma nação, seja esta nação o Brasil, é corpo social e depois político, igual nas suas implicações de funcionamento ao corpo humano, com cabeça, tronco, membros, órgãos, sistemas respiratório e circulatório, e células.

Como o corpo humano, o corpo social das nações, também se constitui, tem sua constituição peculiar que, na ordem política interna e internacional, chamamos de cartas políticas. No tocante à **constituição**, — na terminologia jurídica a expressão é a **constitucional**, — os elementos naturais de formação são os de geografia e de história, o primeiro de caráter físico-material, o segundo de origens espirituais assentadas na tradição, nos costumes, na língua, na cultura e sentimento nacional.

Observem, portanto, tornando real a imaginação criadora, a posição vital dos municípios no corpo das nações política e constitucionalmente organizadas. De pronto, eles nos surpreendem, como pequenas unidades morfológicas e fisiológicas, como um complexo de seres sociais vivos, como um sistema natural de ações ou de reações, como sensações de energia que decorrem de impulsões funcionais.

Um município adoecido, sem recursos, depauperado, contagia toda uma região nacional, podendo contagiar a própria nação. Não obstante existam municípios mais ricos e menos ricos, mais pobres e menos pobres, o problema não se coloca nas diferenciações materiais que alteram o valor das **comunidades locais**, mas no atendimento em razão dos peculiares interesses, ou seja, daqueles interesses subordinados a direitos e deveres, a fatos circunstanciais que os governos centrais devem prover.

## O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA

Simplesmente, o município é uma instituição de origem romana. Para a etimologia, a palavra **municipium** vem do antigo latim **moinicipium**. Embora hajam algumas diversidades de significação histórica, instituições que evoluíram adotando formas variadas, há milênios desde Roma e bem antes da vinda de Cristo, os municípios, na península itálica, eram os responsáveis pela administração e guarda dos bens e rendas locais. Na magistratura municipal, onde tinha suporte a autonomia local, gravitavam as soluções de governo e as atividades administrativas.

No tocante a funções, no município se radicavam, além da administração da cidade, a fiscalização da arrecadação fiscal, a manutenção dos registros públicos, o controle de propriedades e rendas, a imposição de regras para a alienação de bens públicos, a tutela de feiras e mercados e o provimento de cargos na hierárquicas administrativa. O Estado **romano**, na sua estrutura, sempre que feria os municípios, feria-se a si próprio. Engenhosa ficção jurídica, mas, na realidade de história e geografia, durante séculos jamais se pensou tirar a personalidade dos municípios.

Na Idade Média, posteriormente o fraccionamento do Império Romano, nem o unitarismo político da Igreja ou o individualismo dos bárbaros que vinham do norte, conseguiu distorcer a razão natural das coisas, a ordem entre as famílias municipes, permanecendo os grupos sociais disciplinados sob o regime municipal. Exemplo temos, numa análise de relance, inclusive no município eclesiástico que, como transição, durou vários séculos. Já então nos séculos XII, XIII e XIV, assinalava-se a renascença do municipalismo, contra a concepção feudalista.

Os municípios aí tornam-se, incontestavelmente, em verdadeiros laboratórios sociais, aparecendo neles as primeiras corporações de classe municipais, as transações mercantis e públicas ganhando corpo em leis escritas, florescendo a autonomia municipal contra os privilégios do Estado absoluto e centralista. Embora submetidos às soberanias nacionais, em Roma ou na dade Média, não perderam o caráter de instituições que brotaram da geografia e do desenvolvimento econômico, de formações humanas livres vivendo nos limites de um determinado território.

Na Inglaterra, ou na Alemanha, as comunas não se influenciaram pela tradição municipalista romana, aparecendo o burgo inglês a base dos direitos dos cidadãos municipais e o alemão afeiçoado a uma esfera de competência e subordinação a um conceito de associação corporativa. Na Suíça, que esquecida não pode ficar, a soberania dos cantões, aconselham-se pelas antigas comunas, surgindo o princípio da autonomia municipal como princípio constitucional, com atribuições administrativas escritas na constituição para a feitura de leis e decisões específicas.

Nos Estados Unidos, onde fomos buscar a nossa inspiração federativa, o **self-government** local não precisou ficar explícito na Carta de 1787, considerado o caráter histórico e político formador e integrador da União. Todavia, na esfera autonômica, que é aquela delimitada pelo Estado, podem as formações municipais, pelos seus

órgãos competentes, editar regulamentos com força de lei, desde que compatíveis com as leis de poder superior e autorizadas estejam pelos chamados estatutos municipais informadores da capacidade privada e pública.

Na França, porém, tal como hoje entendemos, nasceu o município moderno, ou melhor, o municipalismo contemporâneo. Reconhecendo serem as cidades mais que representações políticas do governo estatal, mas sim organizações naturais de satisfação dos interesses locais. Com plena atividade territorial e jurisdicional. Um ente público com personalidade política e titular de potestades. Sobretudo no sentido de organização administrativa. E principalmente quanto à função legislativa correspondente. E dentro de regime econômico e financeiro operacional e programático.

### O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Vejamos, agora, em síntese, o município no Brasil, a partir de 1824, após a Constituição do Império, de 25 de março. Começa, nesse momento, a fase verdadeiramente brasileira. Com a Lei de 1.º de outubro de 1828, romperam-se as relações históricas das novas formas com o sistema colonial regido pelas Ordenações Filipinas. Adquirindo as comunas liberdade na gerência dos dinheiros municipais, na nomeação dos seus empregados, e estabelecendo-se completa separação entre funções judiciárias e administrativas. Caminhos se abriam à jovem nação sob o regime monárquico.

Entretanto, desde os primórdios do Império, com a abdicação de D. Pedro I, já havia um movimento federativo tomando conta do espírito do país, pregando a extinção dos Conselhos Gerais provinciais e a criação de Assembléias que votariam as Constituições regionais. Não obteve porém sucesso a monarquia federativa, levando a conflitos que resultaram no Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834. Por esse diploma, que se dizia de equilíbrio transitório, passaram a existir Assembléias Legislativas nas Províncias, e regime municipal se propôs de conteúdo administrativo.

Falava-se naquela época distante em polícia e economia municipais, em fixação das despesas municipais e de impostos para ela necessários, em fiscalização do emprego da renda pública local e das contas de receita e despesa, em autorização às câmaras locais para contrair empréstimos. Na verdade, o Ato Adicional, descentralizando politicamente o país, deu sentido político a autonomia dos municípios que passaram a ser reais e puras circunscrições admi-

nistrativas. Foi esse um bom começo, embora reações surgissem depois vitoriosas.

Todavia, no Império se combatendo a idéia de federação, a autonomia municipal ficou sendo uma aspiração federativa, mais tarde em 1891 consagrada pela República. Nem a reação extinguindo municipalidades conseguiu acabar com a descentralização administrativa estabelecida em 1834, fruto de objetivas condições geográficas. Na Constituinte de 91, nos têrmos de projeto do Governo Provisório, o regime municipal ficou subordinado a critérios federalistas, com a autonomia outorgada aos municípios em tudo quanto respeitasse ao peculiar interesse.

Permitam-me, nesta passagem, lembrar palavras esquecidas, do grande RUI BARBOSA, no relevo da sábia posição:

"Não há corpo sem células. Não há Estados sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo cosntituído, existência de Estado, sem vida municipal. Vida que não é própria, vida que seja de empréstimo, vida que não for livre, não é vida. Viver do alheio, viver por outrem, viver sujeito à ação estranha, não se chama viver, senão fermentar e apodrecer" (V. COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA — vol. V, p. 66).

Palavras tão candentes merecem que hoje sejam meditadas, porque trazem nas letras e no espírito verdades que não se transformam, verdades que constituem postulados de represntação política e democracia pura. Autonomia conquistada que se defende porque traduz obediência à soberania nacional. Autonomia que apesar de delegada, circunscrita e condicionada, não tira mas dá aos entes municipais atributos de auto-determinação, continuidade e capacidade político-pública.

Nesta linha de tradição, quando à conceituação orgânica de município, afirmaram-se as outras Constituições que vieram depois de 1891, como as Cartas de 1934, 1946, 1967 e 1969, menos a de 1937 que em parte alterou valores na estrutura política nacional. No entanto, ainda assim, incertos os atributos autonômicos, não se negou aos municípios competência para a organização dos serviços locais, nem se roubou deles o cunho de relativa autonomia, isso em razão de processo de intervenção permanente. Vingou, na época, uma lata vigilância política centralizada.

## O MUNICÍPIO HOJE NO BRASIL

Em se tratando, realísticamente, do fenômeno **município**, verifica-se que dele defluem dois pressupostos práticos ou mesmo de prática político constitucional: os pressupostos compulsórios da descentralização e da autonomia. Obviamente, no meu entender, tanto a descentralização como a autonomia municipais tem caráter administrativo e também político. A descentralização baseada num sistema regionalista de personalidade geográfica. A autonomia decorrendo da independência administrativa, da competência legislativa e do fato de existirem fins institucionais.

Explicados os fundamentos históricos, políticos e constitucionais, num país em desenvolvimento continuado como o Brasil, é prudente que o governo central procure conter ou disciplinar os gastos das administrações regionais e comunais, procurando no possível evitar que a alocação de recursos se faça desprogramadamente nos sistemas administrativos locais, com finalidades duvidosas e apenas imediatistas. Com isso está claro que perdem os municípios, pagando os administrados com exação por aqueles carentes de boa administração.

Saiba-se, no entanto, que como células básicas de todo o regime democrático, as municipalidades assumiram ou passaram a assumir importância maior no processo de urbanização do país. Com a necessidade de projetos que refletem aspirações regionais e comunais. Possibilitando, destarte, que se questionem posições num sistema que tende como o nosso a fomentar desequilíbrios inter-regionais e inter-comunais. Com prejuízos até na problemática do ICM, para as administrações descentralizadas.

É esta uma conquista política a se fazer na devida oportunidade, pois os problemas ocasionados com o ICM, na forma pela qual está montado o sistema tributário brasileiro, não oferecem às governanças municipais condições para enfrentar o crescimento de suas comunas. Como a União concentra maior fatia da arrecadação, aos municípios na discriminação de rendas compete saldos de recursos baixamente limitados, aparecendo os de grande concentração industrial altamente contemplados e os de economia agrícola praticamente desamparados.

Falando porém para entendidos, pouco resta a dizer. O que espero, como brasileiro e patriota, é que a União e os Estados sintam a importância crescente dos municípios na federação. Acredito, sinceramente, que me fiz entender. A história está aí para oferecer exemplos irrefutáveis. Aos que me ouviram, pela atenção dispens-

sada, eu agradeço sobremaneira honrado, de participar de tão magnífico conclave. Muito há ainda a fazer para a frente. Em grande parte, o que há ainda a fazer pela frente depende dos sinceros municipalistas. Do esclarecimento daqueles que governam as comunas brasileiras.

Sei que conhecer os problemas municipais não é tarefa fácil ou de fácil equacionamento. Conheço, por experiência vivida e histórica, o sofrimento das comunas brasileiras. A dependência em que estão para proclamar os seus direitos constitucionais. Mas reconheço também, salvo algumas exceções de comportamento ideológico, que aos municípios está reservado papel futuro de incontestável relevo político, o de integrar definitivamente esta grande nação nas determinantes do ano 2.000.

Olhem o passado e vejam que as bases da nacionalidade se encontram na terra, nos municípios brasileiros. Observem o presente e constatem que as forças econômicas nacionais apontam-se pelo vigor das condições de aproveitamento das riquezas telúricas. Marquem o futuro e os que viverão hão de ver que a grandeza da nação só terá viabilidade com a existência permanente de puro sentimento municipalista. Cuidem-se dos municípios, portanto. Neles nasce o Brasil de amanhã. Um Brasil de paz social, de segurança política e de posição no contexto das nações.

Era o que tinha a falar.

Obrigado.