

Aristides Cimadon

DIREITO MUNICIPAL
em
DANTE MARTORANO

Municipalismo e Desenvolvimento

editora
unoesc

© 2023 Editora Unoesc
Direitos desta edição reservados à Editora Unoesc
É proibida a reprodução desta obra, de toda ou em parte, sob quaisquer formas ou por quaisquer meios, sem a permissão expressa da editora.
Fone: (49) 3551-2065 - www.unoesc.edu.br - editora@unoesc.edu.br

Editora Unoesc

Coordenação

Tiago de Matia

Agente administrativa: Simone Dal Moro
Revisão linguística: Paula Stechenski Zaccaron
Revisão metodológica: Carlos Libman
Projeto Gráfico e capa: Simone Dal Moro
Diagramação: Simone Dal Moro

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

C573d Cimadon, Aristides.
Direito municipal em Dante Martorano[:]
municipalismo e desenvolvimento / Aristides Cimadon. –
Joaçaba: Editora Unoesc, 2023.
444 p. ; 23 cm

ISBN: 978-85-98084-34-3
ISBN (e-book): 978-85-98084-35-0
Inclui bibliografias

1. Martorano, Dante, 1925-1985. 2. Direito municipal. 3. Administração municipal. 4. Desenvolvimento regional. 5. Autonomia municipal. I. Título.

Dóris 841.316

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Unoesc de Joaçaba

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor

Ricardo Antonio De Marco

Vice-reitores de Campi

Campus de Chapecó

Carlos Eduardo Carvalho

Campus de São Miguel do Oeste

Vitor Carlos D'Agostini

Campus de Videira

Carla Fabiana Cazella

Campus de Xanxerê

Genesio Téó

Pró-reitora de Ensino
Lindamir Secchi Gadler

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-Graduação,
Extensão e Inovação
Kurt Schneider

Diretor Executivo

Jarlei Sartori

Conselho Editorial

Tiago de Matia	Silvio Santos Junior
Sandra Fachineto	Carlos Luiz Strapazzon
Aline Pertile Remor	Wilson Antônio Steinmetz
Lisandra Antunes de Oliveira	César Milton Baratto
Marilda Pasqual Schneider	Marconi Januário
Claudio Luiz Orço	Marcieli Maccari
Ieda Margarete Oro	Daniele Cristine Beuron

Aristides Cimadon

DIREITO MUNICIPAL
em
DANTE MARTORANO
Municipalismo e Desenvolvimento

Joaçaba, maio de 2023

editora
unoesc

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
PREFÁCIO.....	9
BREVE BIOGRAFIA DE DANTE MARTORANO.....	15
DIREITO MUNICIPAL: A OBRA DE DANTE MARTORANO	27
REFERÊNCIAS.....	435

APRESENTAÇÃO

É uma honra poder fazer parte da Academia Catarinense de Letras Jurídicas e, sobretudo, ter como Patrono, na Cadeira 35, o ilustre jurista Dante Martorano. Aqui, a seguir, está apresentada a obra de Dante Martorano, intitulada “O Direito Municipal”, *ipsis litteris* porque merece ser relida da forma técnica e até emocionante como escreveu. Dante mostra o Município como a célula que move o desenvolvimento do País. Ao menos, em sua concepção, deveria ser o instrumento propulsor do desenvolvimento, com autonomia das decisões locais para solução dos problemas.

Defende o municipalismo como uma ideia fundamental de desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural. Martorano entendeu o municipalismo como uma ação política que objetiva oferecer maior autonomia aos municípios, atendendo à organização e prerrogativas das cidades e das zonas rurais, por meio de uma descentralização da administração pública, com desconcentração das decisões e dos recursos financeiros na União, para atribuir aos municípios ou associações de municípios as decisões planejadas para o desenvolvimento. Compreende que a centralização arrecadatória de tributos para posterior distribuição pela União, nem sempre equitativa, é uma maneira perversa de priorizar ações resolutivas para o verdadeiro desenvolvimento.

Bem disse o indiano Amartya Sen (2008), Prêmio Nobel de Economia (In: KANG, Thomas H., 2011, p. 352-369), que o desenvolvimento justo compreende o processo da expansão das liberdades, é distributivo e visa à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Sem dúvida, o desenvolvimento econômico é um meio para a realização do desenvolvimento humano que ocorre na criação de oportunidades sociais em vista da expansão das capacidades humanas e do bem-estar.

Por exemplo, a melhoria de oportunidades educacionais, de saúde, de cultura e de lazer, somente pode acontecer onde as pessoas vivem. Municipalismo, portanto, para Martorano, não é prodigalidade ou qualquer outra forma de distribuição de recursos esparsos que possuem mais sentido de esmola, benemerência ou doação. Para ele, as políticas públicas não podem ficar restritas à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social.

Historicamente, o Brasil sempre esteve marcado por profundas desigualdades sociais e regionais. Em poucos momentos houve governos que procuraram planejar o desenvolvimento, independentemente das políticas de governo. O Brasil necessita, mais do que em outros tempos, de claras e efetivas Políticas de Desenvolvimento Regional como estratégias de desenvolvimento do País.

A proposta deste livro é, portanto, apresentar “O Direito Municipal”, de Dante Martorano, na forma como publicou em 1985. Todavia, no decorrer das narrativas, procura-se fazer algumas anotações à luz da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 e da legislação infraconstitucional, ajustando e atualizando questões pertinentes ao momento da vida atual. O objetivo é atualizar alguns dados e aspectos legais sem desconsiderar ou descaracterizar a percepção histórica e as razões lógicas dos argumentos de Dante Martorano.

Joaçaba, novembro de 2022.

Acadêmico Aristides Cimadon

PREFÁCIO

*E o triste do morro,
Só ele não sai.
Eu morro e não vejo
O asfalto da ponte.
Eu morro e não vejo
A morte do morro.
(Adolfo Zigueli)¹*

Fiquei extremamente feliz com o convite a mim formulado pelo Magnífico Reitor, Professor Aristides Cimadon, para prefaciар esta obra tão importante, escrita por um jurista catarinense. Trata-se de um livro histórico, porque perfila uma seleta lista de trabalhos jurídico-acadêmicos nacionais, anteriores à Constituição de 1988, sobre o “municipalismo brasileiro”. A obra também é contemporânea, e nos enche de orgulho, uma vez que a atual agenda global propõe fortemente a expansão das competências locais, em busca da realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Minha felicidade se completa por saber que o convite para prefaciар esta obra decorre de uma homenagem ao meu saudoso pai, Professor Osmar De Marco. Foram muitos anos em que ele esteve na Procuradoria Geral da Unoesc, ao lado do Professor Aristides Cimadon, enfrentando: a) a burocracia paralisante do Estado brasileiro; b) a assimetria de investimentos e oportunidades educacionais para o interior em comparação com o litoral catarinense, e c) a teia normativa que sufoca a autonomia universitária, a autonomia municipal e, por consequência, o bem-estar dos cidadãos do Oeste Catarinense.

Muito se fala, no Brasil, especialmente no ambiente do direito público, sobre “municipalismo”, mas são raras as obras jurídicas brasileiras que enfrentam o seu conceito, suas concepções e suas características, como nos apresenta Dante Martorano. Existem,

¹ ZIGUELI, Adolfo. *As soluções finais*. Florianópolis: Editora Lunardelli, 1975, p. 25.

por certo, diferentes “municipalismos”. Esse fato ficou latente nas discussões para a elaboração do texto constitucional de 1988. Paulo Bonavides, por exemplo, registra sua discordância com a inclusão do Município como Ente federado. Para o constitucionalista, essa estrutura do Estado Federal brasileiro seria uma “tese equivocada”², sustentada na constituinte por Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Mello, “que pleitearam com insistência e veemência a inclusão dos Municípios no conceito de nossa federação.”³ Mesmo assim, há um ponto comum que une as diferentes concepções municipalistas, a saber: o clamor por autonomia local. Não apenas uma autonomia formal, mas, sim, condições financeiras, políticas e jurídicas para que as municipalidades possam exercer suas capacidades de auto-organização, autogoverno, autonormatização e autoadministração.

Dante Martorano, ainda com o texto constitucional de 1967 em mãos, apresentou de forma magistral a importância de garantir-se a autonomia municipal como pressuposto de uma política municipalista, que seja capaz de “nutrir a macroeconomia” e dar responsividade às necessidades sociais, evitando, desse modo, que “a União e os Estados [permaneçam] inibidos na frieza dos números”. A proposição de Martorano merece ser citada desde já, por sua impressionante atualidade: “capacitar cada Município brasileiro a dar estas respostas é, inegavelmente, o início de construção, pelas bases, da justiça social, e o melhoramento das condições de vida urbana, nas favelas existentes. É a segurança máxima e jamais descartável, na permanência de ordem social, de estrutura de um Estado-de-Direito e de uma sociedade brasileira no todo justa. Sem isto, o caos.” O autor reforça sua argumentação não apenas com boa doutrina nacional e estrangeira, mas, também, com aportes metodológicos da análise histórica e do direito comparado. Assim,

² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 408.

³ Idem, p. 537.

municipalismo e autonomia municipal são conceitos diferentes, mas nunca desconectados. As notas explicativas e contextualizadoras incluídas no texto pelo organizador da presente obra, Professor Aristides Cimadon, confirmam o quanto Dante Martorano estava atento às necessidades de mudança na forma de Estado Federal, em favor das potencialidades locais. As notas de atualização evidenciam, com maestria, que evoluímos com a Constituição de 1988, porém ainda há um caminho a trilhar para que sejam garantidas, de fato, a autonomia municipal e a promoção dos direitos fundamentais.

No que concerne aos aspectos epistemológicos, Dante Martorano preocupou-se em decifrar a natureza jurídica do Município. Ou seja, saber se o Município surge de normas culturais, jurídicas, institucionais, históricas, ou se ele seria um Ente natural, derivado da agregação de famílias e clãs. Nesse ponto, parece-nos que, numa perspectiva fenomenológica, o Município é uma linguagem. Uma linguagem que precisa ser decifrada pelos signos e significados emanados pela própria cidade. O autor aqui revisitado assegura que: *“o governo municipal abre ruas, enumera as casas, ilumina os logradouros públicos, licencia as edificações, autoriza a localização de estabelecimentos, limpa as ruas, conserva as praças...”* Com efeito, à medida que uma cidade vai se formando, ela se desvela para ser lida. Ela mostra a sua realidade, os seus princípios e os seus propósitos. Ao passo que as ruas de uma cidade se abrem e os seus edifícios se constroem, podemos perceber os seus intuitos... Se eles são inclusivos, justos, solidários, democráticos e participativos. Ou, se eles promovem a violência, a injustiça, a segregação social e espacial. *“O Município não pode desassistir um só de seus habitantes!”* É o que afirma Dante Martorano, mostrando em toda a sua obra, a sua preocupação com o estabelecimento de uma cidade justa.

Nesse mesmo caminho, vale enaltecer a aguçada preocupação de Dante Martorano contra o “coronelismo”, como um fenômeno que

macula o movimento municipalista. Constatou ele: “O comerciante, quando chegava a acumular capital, quase sempre, procurava pelo casamento ou pela aquisição de terra, se infiltrar no coronelismo. Até o industrial se equiparar ao coronel, na ascensão de status no meio rural.” Vitor Nunes Leal já havia descrito o coronelismo como essa hipertrofia do poder privado, alimentado pela troca de proveitos com o poder público.⁴ Tanto Dante Martorano como Vitor Nunes Leal mostraram, com veemência, o grande prejuízo social que acontece quando os interesses privados são sobrepostos ao interesse público. O municipalismo, assim defendido por esses dois clássicos do pensamento brasileiro, sempre está pronto para denunciar toda e qualquer desigualdade e se posicionar em favor da ampliação da autonomia municipal e da expansão das capacidades dos seus cidadãos.⁵

Foram pensadores do quilate de Dante Martorano que encorajaram o constituinte a consagrar, na Carta de 1988, o Município como Ente federado e autônomo. Essa Constituição, inegavelmente, vem promovendo um notável desenvolvimento social e institucional no Brasil. Assim, se temos a esperança de vermos dias melhores pela frente, devemos homenagear aqueles que pavimentaram o caminho por meio da palavra e da ação.⁶

Numa perspectiva global, Minouche Shafik⁷ afirma que: “os seres humanos nunca tiveram uma vida tão boa.” Porém “mudanças tecnológicas e demográficas profundas têm desafiado estruturas antigas. A crise climática, a pandemia mundial e suas consequências econômicas inevitáveis revelaram

⁴ LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 23.

⁵ Valho-me aqui do conceito de capacidades de Amartya Sen. (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 94 e ss.)

⁶ “Ao agir e ao falar, os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais únicas, e assim fazem seu aparecimento no mundo humano.” (ARENDEI, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 224.

⁷ SHAFIK, Minouche. *Cuidar uns dos outros: um novo contrato social*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021, p. 10.

*até que ponto nosso contrato social não está mais funcionando.”*⁸ Esses novos desafios exigem atitudes municipalistas. Dante Martorano preocupou-se com o meio ambiente, com o associativismo, com o cooperativismo, com as universidades comunitárias e tantos outros temas que afetam o bem comum. Meu desejo é que a publicação deste livro faça parte de um novo ciclo para o Oeste Catarinense. Desta feita, a ampliação do pensamento municipalista decorrerá naturalmente, com o aumento das capacidades humanas. E, essa realidade será decorrente do amplo acesso à educação, da pesquisa de ponta para o desenvolvimento regional e de uma governança que propicie efetivas condições de participação para todos.

Finalmente, quero parabenizar o Professor Aristides Cimadon pela escolha da obra, pelos comentários muito importantes agregados ao texto e por seu envolvimento sempre laborioso em favor do desenvolvimento regional.

Ótima leitura a todos!

Primavera de 2022.

Cristhian Magnus De Marco

⁸ Idem, p. 14.

BREVE BIOGRAFIA DE DANTE MARTORANO

A lei é a afirmação de um povo. [...] País novo e acolhedor de homens vindos dos quatro cantos do mundo, o Brasil até hoje não ofereceu instrumentos legais para que os fatos históricos, origem e atividades econômicas ensejassem a denominação das famílias que participaram da formação da nacionalidade.
(Dante Martorano).

Líder nato dotado de sobriedade, espírito empreendedor, Dante Martorano nasceu em São Joaquim, Estado de Santa Catarina, em 10 de setembro de 1925. Filho de Egydio Martorano e Eulália Brasil Martorano. Iniciou seus estudos em São Joaquim, seguindo para Florianópolis onde concluiu o Curso Clássico no Colégio Catarinense. Tendo concluído o ensino médio, dirigiu-se para o Rio de Janeiro onde cursou Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Bacharel em Direito e Advogado em início de carreira, estabeleceu-se, inicialmente, em São Joaquim onde iniciou sua atividade profissional.

Naquela cidade, casou-se com Dona Maura, sendo que, nesta mesma cidade de São Joaquim, veio a nascer Edda, a primeira dos filhos do casal. Em seguida, estabeleceu-se em Videira e aí nasceram seus filhos Ivo, Egídio e Enzo. Foi na cidade de Videira que sua participação comunitária e liderança regional o fez despontar como Advogado brilhante e respeitado líder do Vale do Rio do Peixe.

Em Videira, exerceu a Advocacia durante 27 anos, período compreendido entre 1953 a 1979. Atuou como Procurador Jurídico de diversos Municípios da região, e como consultor jurídico, dentre outras, da empresa Perdigão, uma das maiores produtoras de alimento da América Latina. Seu escritório de Advocacia era concorrido por casta cliente e frequentado pelos colegas de profissão em busca de orientação e parcerias.

Atuou como professor licenciado no Colégio Imaculada Conceição, na Escola de Comércio e no Grupo Adelina Régis. Foi Vereador e Presidente da Câmara Municipal durante a gestão Waldemar Kleinubing. Idealizador da primeira Associação de Municípios de Santa Catarina, a AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina). Idealizador e executor da Festa da Uva, em Videira, uma das maiores festas do Vale do Rio do Peixe que se transformou num evento gastronômico e cultural, marcado no calendário da região em todos os anos. Foi atuante líder político, como participativo Vereador.

Corria o ano de 1960, quando 37 pessoas, em Videira, tornaram-se sócias e deram início ao Clube Alvorada. Francisco Menegazzo foi seu primeiro presidente, tendo Dante Martorano como presidente de honra. Lá eram desenvolvidas de forma bastante ativa modalidades esportivas como Bolão e Bocha. O local contava ainda com pista de dança e salão de festas.

Liderou a criação da Faculdade de Ciências Contábeis, Econômicas e de Administração do Alto Vale do Rio do Peixe, isto é, o primeiro curso de Educação Superior a ser implantado em Videira na Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe (FEARP), que hoje é um campus da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), onde também atuou como professor. Foi um dos fundadores da Associação Catarinense de Fundações Educacionais (Acafe), em 1974. Idealizador e fundador da Escola Agrícola de Videira, fez parte da comissão da implantação do Departamento de Estado de Rodagem (D.E.R.) e do Banco do Brasil, bem como idealizou a Praça Nereu Ramos, em Videira.

Em 1979, radicou-se em Florianópolis exercendo a função de assessor do Vice-Governador do Estado de Santa Catarina, seu amigo e conterrâneo Henrique Córdova. Em Florianópolis, foi professor na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) onde, também, fez

o curso de Mestrado em Direito. Doutorou-se em Direito em São Paulo, pela Universidade Mackenzie. Escreveu vários trabalhos, obras, poemas e crônicas, muitas delas publicadas. Escrevia como historiador político, foi Conselheiro do Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina (IHGSC). Dirigiu a Revista dos Institutos dos Advogados de Santa Catarina.

Em uma obra organizada por Aparício Fernandes, “Escritores do Brasil”¹, estão publicadas diversas crônicas de Dante Martorano. Dentre elas: A Passarinhada, em que relata a tradição da cultura italiana no Vale do Rio do Peixe, uma festa comemorada com caça de passarinhos, preparados com polenta e muito vinho e música; Sensação das Urnas, uma brilhante narrativa da expectativa e sensação da contagem de votos; Seus Documentos, General!..., cuja crônica narra, hilariamente, um episódio da posse de um “general”, na Câmara de Vereadores pelos lados de Chapecó; A Viagem da Esperança, narra a colonização do Vale do Rio do Peixe, com a chegada dos gaúchos pela estrada de ferro; Mentirosos ou Artistas, uma narrativa de vários talentos e contadores de causos da região de Lages e São Joaquim; Tiroteio – Música para um Funeral, conta uma história até comum na região de Fraiburgo, quando do enterro de Davi Alves Pereira, parente da família Alves Pereira, constituída de um conjunto de criminosos que andavam pelos matos e assaltavam e que o Delegado e a Polícia queriam exterminá-los, aproveitando o momento do enterro para prendê-los; José Maria, o Último dos Grandes Domadores, nela apresenta as proezas de José Maria, e as qualidades de um tropeiro, boiadeiro e domador nas fazendas dos idos de 1900; Errei. E Daí?, uma crônica em que narra o brilhantismo erudito dos discursos políticos na região do Meio-Oeste, como aquele de Brazílio Celestino de Oliveira e outros, em contraste com a de certos de que mal conhecem a língua

¹ FERNANDES, Aparício (org.). Escritores do Brasil – 1985. Rio de Janeiro: Folha Carioca editora Ltda., 1985. p. 129 a 152.

portuguesa. A leitura dessas crônicas é um aprendizado da história catarinense dessas regiões onde Martorano viveu.

Em “Anuário de Poetas do Brasil – 1985”, 2º volume, organizado por Aparício Fernandes², encontra-se uma breve biografia de Dante Martorano e a publicação de dez poesias que expressam sua inspiração e o sentimento de desilusão. Dentre elas está “FUGA” que aqui transcrevemos:

FUGA

*Palpita e vive, no âmago do verso
sideral, o desejo de fugir,
voejar nas profundezas do Universo,
por fim no nada a vida confundir.*

*Um outro ente nascer das negras noites
e célere, rumando para o dia,
fugir da dor, da cruz e dos açoites,
dormir ao som da alegre melodia.*

*Mas, no leito de luz que a mim preparo,
para não mais sentir do amor a fome,
cerrando os olhos, lá também deparo
as rubras letras vivas de teu nome.*

Nessa obra descrita, encontra-se que Martorano publicou, em capítulos, no Jornal “O Rio de Janeiro”, de 1947 a 1949, as biografias

² FERNANDES, Aparício (org.). Anuário de Poetas do Brasil – 1985. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora Ltda., 1985. 2º volume, p. 141 a 146.

de Felinto de Almeida e de José Arthur Boiteux. Foi colaborador da Revista “A Verdade”, de Florianópolis. Foi membro da Comissão de Redação da Revista de Ciências Humanas, da Universidade Federal de Santa Catarina e Diretor da Revista do Instituto dos Advogados de Santa Catarina (IASC). Colaborou com a Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina. Publicou: A instituição Legal do Nome Brasileiro de Família (edição do autor, 1965); Temas Catarinenses, 1982, pela Editora da UFSC e Editora Lunardeli, de Florianópolis, nele reunindo crônicas; Os Meus Caminhos, 1983, pela Editora da Universidade Cândido Mendes, do Rio de Janeiro; José Arthur Boiteux, 1984, biografia editada pela Fundação Catarinense de Cultura; Direito Municipal, 1985, pela Forense, Rio de Janeiro.

Com Gleno de Paiva, sob a direção de Astério de Campos, organizou Suplementos Literários, dominicais, da Gazeta de Notícias, do Rio de Janeiro, tendo sido neles focalizados escritores brasileiros (Felinto de Almeida, Júlia Lopes de Almeida, Múcio Leão e Homero Prates). Nos anos 40 publicou poesias na imprensa carioca. Foi fundador, com Eurico Silveira Amado e Manoel Moreira, do Jornal Ação, de alunos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Advogado em Santa Catarina, escreveu artigos de Direito para a revista Mensageiro Jurídico do Rio de Janeiro e para a Tribuna da Justiça. Alguns de seus discursos foram publicados pelos jornais de Santa Catarina. A partir de 1979 mantém uma coluna semanal do jornal O Estado, de Florianópolis, periódico de maior circulação em Santa Catarina. Publicou artigos de Direito (1984) no O Estado de São Paulo e na Tribuna da Justiça, ambos de São Paulo (Fernandes, 1985, p. 141)³.

Faleceu no dia 17 de agosto de 1985 aos 59 anos. Considerado pelo respeitável historiador Walter Piazza, como o “melhor” biógrafo de José Arthur Boiteux, Dante Martorano teve uma vida cultural muito rica e intensa. Advogado, pesquisador do Direito, ensaísta, cronista e

³ FERNANDES, Aparício (org.). Op. cit., p. 141.

historiador, aplicava-se integralmente em suas atividades de pesquisa e de exercício jurídico. Na sua face de historiador, sem descuidar da visão multidisciplinar que incluía o jurídico, além da biografia de Boiteux, pesquisou e muito escreveu, com detalhes e momentos de ineditismo, sobre a Guerra do Contestado, seus personagens, as injustiças nela cometidas e a violência de seus primeiros tempos. Juntamente com os Professores Acácio Garibaldi S. Thiago e Nilson Borges Filho dedicou-se ao estudo criticamente responsável sobre a “Disciplina Estudo de Problemas Brasileiros na UFSC”, publicado em 1981. Mas, sem dúvida, a sua grande projeção na vida jurídica deu-se mercê de seu profundo conhecimento sobre o Municipalismo, seja como movimento federalista seja como concepção jurídico-política, traduzida em livro clássico sobre o tema intitulado “O Direito Municipal”. Foi Membro Efetivo do IASC, atuando sempre em favor da advocacia e do resgate da memória jurídica catarinense.

Infelizmente, partiu muito jovem e deixou organizados vários cadernos tais como: Gente, políticos e revolucionários, cujos textos são os artigos que escrevera no Jornal O Estado – de Florianópolis, nos anos de 1980; Contestado: Conflitos e Ocupação, um conjunto de diversos textos publicados em jornais, na sua maioria no Jornal O Estado; Um Rio e o Homem, composto de duas partes – a primeira, um conjunto de textos publicados em jornais sobre a colonização e a cultura do Vale do Rio do Peixe e do Oeste Catarinense, a segunda, um texto datilografado e original cujo título é “Nominata dos Pioneiros do Oeste Catarinense”. Nele, por ordem alfabética cita os primeiros colonizadores de muitas regiões do Oeste de Santa Catarina. Lista também as principais empresas colonizadoras dessa vasta região, fazendo menção à importância da Brazil Railway Company que conquistou o controle acionário da construção da estrada de ferro Rio Grande do Sul – São Paulo, passando pelo Vale do Rio do Peixe.

Evidentemente, seus registros escritos não espelham a importância de Dante Martorano para a região do Vale do Rio do Peixe e para a literatura, sobretudo das letras jurídicas. Sua morte, ainda em idade muito produtiva, não permitiu que esse brilhante jurista pudesse contribuir ainda mais com a Ciência Jurídica, o Direito, a História, a Política e as Letras.

A seguir expõe-se, *ipsis litteris*, sua obra principal que trata do Direito Municipal. Procura-se, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada logo após seu falecimento, atualizar alguns aspectos jurídicos explanados por Dante Martorano, bem como fazer alguns pertinentes comentários às suas reflexões, considerando o contexto atual. Inicialmente, explana-se as fotos da capa, contracapa e os escritos nas abas de sua obra.

DIREITO MUNICIPAL

Dante Martorano

FORENSE

Direito Municipal contribui decisivamente para o Direito brasileiro, por ser um dos poucos estudos mais abrangentes e atuais do Município. O Autor define esta instituição dentro das diversas teorias jurídicas e acompanha sua evolução nos espaços e tempos brasileiros, até o advento do municipalismo.

Disseca o livro as diversas estruturas do governo municipal, sublinhando a necessidade da descentralização do poder e consequente maior autonomia do governo local. História e comenta o exercício do poder executivo e legislativo. Cuida da formação dos novos municípios e procura detectar as implicações da formação e crescimento dos centros urbanos no País.

Justifica a necessidade da reforma tributária, tratando da origem e característicos de todos os tributos municipais. Situando o Município na conjuntura brasileira, aponta seus desafios, carências e objetivos. Dá-o como instrumento de política social. Traz notícias do associativismo entre os municípios e estuda pormenorizadamente cada uma de suas modalidades. Aponta o vínculo essencial entre práticas democráticas e participação dos cidadãos nos problemas comunitários, a partir daqueles que lhes tocam mais de perto. Identifica a formação de lideranças nas células do Estado.

Enfrentando a maior gama possível de questões, cogita do objeto e campo do Direito Municipal. Pensador, exaure o significado da instituição, tornando esta sua obra suporte para qualquer estudo da estrutura, origem e competência do governo local.

Pela amplitude, objetividade, erudição e conteúdo, o *Direito Municipal* é livro obrigatório para consulta, não só dos juristas como também de todos aqueles que de qualquer forma ou de qualquer ângulo devem se relacionar ou conhecer a ação dos governos locais, nos municípios. Principalmente porque de sua obra emerge a necessidade de definição de novas normas constitucionais dirigidas ao Município.

Capa: *Cidúlio Luís Feltosa*

DANTE MARTORANO nasceu em São Joaquim (SC), filho de Egydio Martorano e de Eulália Brasil Martorano. Coursou o Colégio Catarinense (Florianópolis) e bacharelou-se em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem o grau de Mestre em Direito, pela Universidade Federal de Santa Catarina, e de Doutor, pela Universidade Mackenzie de São Paulo. Advogado desde 1951, atuou como Procurador de muitas Prefeituras de Santa Catarina. Vereador e Presidente de Câmara Municipal, participou de movimentos municipalistas. É o idealizador da primeira Associação de Municípios (regional) — a AMOSC (em Santa Catarina). Professor de Instituições de Direito, da FAVI (Alto Vale do Rio do Peixe) — Faculdade de Ciências Contábeis, Econômicas e de Administração, da qual foi o fundador. Um dos fundadores da ACAFE (Associação Catarinense das Fundações Educacionais), entidade que congrega instituições de ensino superior mantidas por municípios. É diretor da Revista do Instituto dos Advogados de Santa Catarina. Publicou trabalhos jurídicos na Revista Mensageiro Jurídico (Rio de Janeiro), Tribuna da Justiça (São Paulo) e na Seção "Tribunais", de *O Estado de São Paulo*. Como historiador político, escreve semanalmente em *O Estado* (Florianópolis). Publicou: *Instituição do nome brasileiro de família* (trabalho que fundamentou Projeto de Lei Complementar, apresentado à Câmara Federal pelo Deputado Wilmar Dallanhol, nº número 844/72); *Temas Catarinenses*, co-edição da Universidade Federal de Santa Catarina e Editora Lunardelli; *Os Meus Caminhos*, editado pela Editora Universidade Cândido Mendes, do Rio de Janeiro, e *Deseembargador José Arthur Boiteux* (biografia), editada pela Fundação Catarinense de Cultura. São de sua autoria alguns dos verbetes do *Dicionário Político Catarinense*, editado pela Assembléia Legislativa e organizado por Walter Fernando Piazza.



Publicações
FORENSE

DIREITO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL
José Cretella Júnior

ABC DO DIREITO MUNICIPAL
José Renato Uchôa

MORTE OU RESSURREIÇÃO DOS MUNICÍPIOS?
José Nilo de Castro

OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho

REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA
Série Forense Legislação — Volume I
Organização de *José Cretella Júnior*

DIREITO MUNICIPAL: A OBRA DE DANTE MARTORANO

A Obra de Dante Martorano está apresentada em sua totalidade com as notas originais ao final de cada capítulo.

Os comentários identificados por * no decorrer do texto, logo abaixo dos parágrafos referentes, visam facilitar o entendimento do leitor, diferenciando a obra original das considerações expostas pelo autor.

DANTE MARTORANO

Do Instituto dos Advogados Brasileiros (Santa Catarina); Mestre em
Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutor em
Direito pela Universidade Mackenzie

DIREITO MUNICIPAL

“Aos Bacharéis em Direito (Juizes, Promotores, Políticos e Advogados), nos tempos e espaços nacionais, dispersos em milhares de cidades, cuja cultura foi o ponto de partida e base fundamental do aprimoramento do Município no Brasil.” (Dante Martorano).

SUMÁRIO

Capítulo I	
MUNICÍPIO. CONCEITO	41
1.1. <i>Significado do Município</i>	44
1.2. <i>Fases históricas do Município no Brasil</i>	45
1.3. <i>Princípio municipalistas hoje vigentes*</i>	46
1.4. <i>Município e democracia</i>	52
1.5. <i>Município e integração comunitária</i>	53
1.6. <i>Município e desenvolvimento</i>	54
1.7. <i>Política municipalista definida</i>	56
1.8. <i>Municipalismo*</i>	57
Capítulo II	
PROBLEMÁTICA MUNICIPAL BRASILEIRA	63
2.1. <i>Análise do desempenho do Município</i>	63
2.2. <i>Problemas comuns*</i>	63
2.3. <i>Deturpação dos objetivos</i>	67
2.4. <i>Estudo do poder local</i>	68
Capítulo III	
PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO	73
3.1. <i>Específico o processo de formação de cada Município</i>	73
3.2. <i>Motivos determinantes da criação de Municípios*</i>	74
3.4. <i>Formação espontânea</i>	77
3.4.1. <i>Outras causas</i>	77
3.4.2. <i>Economia extrativa</i>	78
3.4.3. <i>Atividades agrícolas</i>	79
3.4.4. <i>Colônias militares. Programas regionais</i>	79
3.4.5. <i>Grandes caminhos continentais</i>	80
3.4.6. <i>Ilhamento de grupos étnicos</i>	81
3.5. <i>Colonização</i>	81
3.6. <i>Canteiros de obras</i>	82

3.7. <i>Frentes pioneiras</i>	82
3.8. <i>Política municipalista e ocupação de novos espaços</i>	82
Capítulo IV A CIDADANIA MUNICIPAL	89
4.1. <i>Envolvimento Municipal</i>	89
4.2. <i>Serviços público individualizados</i>	90
4.3. <i>Essência da cidadania municipal</i>	91
Capítulo V O PODER LOCAL	93
5.1. <i>Pioneiros x Estado</i>	93
5.2. <i>Ausência do poder público</i>	94
5.3. <i>Coronelismo e patriarcalismo</i>	97
5.4. <i>O poder no Município</i>	98
5.5. <i>O exercício do Poder</i>	99
Capítulo VI AUTONOMIA DO GOVERNO MUNICIPAL	101
6.1 <i>Conceito de autonomia</i>	101
6.1.1. <i>A autonomia na Federação norte-americana</i>	103
6.2. <i>Correntes contrárias à autonomia do Município</i>	104
6.3. <i>A defesa da autonomia</i>	107
6.4. <i>A integração no planejamento consentido</i>	109
6.5. <i>Amplitude da competência do governo local*</i>	110
6.6. <i>Personalidade dos Municípios</i>	111
6.7. <i>Preservação do meio ambiente</i>	114
6.8. <i>Município e coexistência pluralista</i>	115
6.9. <i>Distâncias continentais</i>	116
Capítulo VII O MUNICÍPIO NOS OUTROS ESTADOS MODERNOS	121
7.1. <i>Objetivos do estudo</i>	121
7.2. <i>O Município europeu</i>	122

7.3. <i>As Constituições europeias</i>	123
7.4. <i>O Município inglês</i>	124
7.5. <i>Tipos de governo municipal autônomo</i>	124
7.6. <i>Municípios na Federação Norte-Americana</i>	126
Capítulo VIII O MUNICÍPIO ROMANO	129
8.1. <i>Histórico</i>	129
8.2. <i>O Município romano na Península Ibérica</i>	130
Capítulo IX O MUNICÍPIO PORTUGUÊS	135
9.1. <i>Atividade política brasileira</i> ¹	135
9.2. <i>Influência do direito romano</i>	135
9.3. <i>As Ordenações</i>	137
9.4. <i>O Município no Brasil-Colônia</i>	138
Capítulo X O MUNICÍPIO BRASILEIRO NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA VELHA	143
10.1 <i>O Império</i>	143
10.2 <i>A Constituição de 1891</i>	144
Capítulo XI A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO	153
11.1. <i>A Constituição de 1934</i>	153
11.2. <i>A Constituição de 1937</i>	154
11.3. <i>A Constituição de 1946</i>	155
11.4. <i>A retomada da autonomia</i>	157
Capítulo XII O PODER EXECUTIVO. O PREFEITO*	169
12.1. <i>Eletividade do cargo</i>	170
12.2. <i>Competência e responsabilidade</i>	170
12.3. <i>Eleição e autonomia municipal*</i>	173

Capítulo XIII	
AS CÂMARAS MUNICIPAIS	177
13.1. <i>A função do vereador.....</i>	177
13.2 <i>As Câmaras e a independência*</i>	177
13.3. <i>A Câmara Municipal e sua estrutura.....</i>	180
13.4. <i>O desafio da representação nas democracias modernas</i>	186
Capítulo XIV	
O PODER JUDICIÁRIO, CONTROLE DOS ATOS	
ADMINISTRATIVOS	191
14.1. <i>O Município e o Poder Judiciário</i>	191
14.2. <i>As contas do Prefeito e a Câmara</i>	193
14.3. <i>Necessidade de controle complementar</i>	196
14.4. <i>Necessidade da presença do Judiciário*</i>	197
14.5. <i>Recursos transferidos. Ação popular. Conselhos Municipais de</i> <i>Contribuintes</i>	198
Capítulo XV	
ESTRUTURAS DIFERENCIADAS DO GOVERNO MUNICIPAL..	201
Capítulo XVI	
A DIVISÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO	207
16.1. <i>Regiões homogêneas, polarizadas e regiões-programas, para efeitos de</i> <i>planejamento integrado</i>	207
16.2. <i>Microrregiões e o IBGE*</i>	208
16.3. <i>Autonomia municipal e microrregiões</i>	209
Capítulo XVII	
NECESSIDADE DA DIVERSIFICAÇÃO DAS ESTRUTURAS	
POLÍTICO-JURÍDICAS.....	213
17.1. <i>Tipos de estrutura*</i>	213
17.2. <i>O Município e a erradicação da miséria*</i>	214
17.3. <i>Estruturas temporárias</i>	217

Capítulo XVIII	
AS MEGALÓPOLES	223
18.1. <i>Fato demográfico</i>	223
18.2. <i>Um Município só</i>	226
18.3. <i>Humanização da megalópole</i>	227
18.4. <i>Consentimento das populações</i>	229
Capítulo XIX	
ÁREAS METROPOLITANAS	235
19.1. <i>As normas constitucionais</i>	235
19.2. <i>O Conselho Deliberativo*</i>	239
19.3. <i>Política da área metropolitana</i>	243
Capítulo XX	
AGLOMERADOS URBANOS	247
20.1. <i>Êxodo rural e suas causas</i>	247
20.2. <i>O caos urbano</i>	249
20.3. <i>Estrutura municipal</i>	251
20.4. <i>Planejamento integrado</i>	253
Capítulo XXI	
MUNICÍPIO DA ÁREA RURAL	257
21.1. <i>O esvaziamento populacional</i>	257
21.2. <i>Ação fortalecedora</i>	259
21.3. <i>A transformação</i>	262
Capítulo XXII	
MUNICÍPIOS NÃO AUTÔNOMOS*	267
22.1. <i>A quebra da evolução municipalista</i>	268
22.2. <i>A atuação de outros poderes no Município</i>	269
Capítulo XXIII	
RESERVAS INDÍGENAS	273
23.1. <i>Tutela do índio</i>	273
23.2. <i>Estrutura específica de governo local nas reservas</i>	274

Capítulo XXIV	
ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL	277
24.1. <i>Fundamentação</i>	277
24.2. <i>O passado</i>	280
24.3. <i>Questões constitucionais</i>	281
Capítulo XXV	
NORMATIZAÇÃO DO ASSOCIATIVISMO	287
25.1. <i>Histórico</i>	287
25.2. <i>Espontaneidade do associativismo</i>	288
Capítulo XXVI	
AS ENTIDADES MUNICIPAIS E SUA FORMA JURÍDICA	291
26.1. <i>Entidades de direito privado</i>	291
26.2. <i>Tipos de associativismo municipal</i>	293
26.3. <i>Outras formas de cooperação</i>	299
Capítulo XXVII	
ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS E OS ESTADOS-MEMBROS	303
27.1. <i>Avaliação do desempenho</i>	303
27.2. <i>Os maiores óbices*</i>	305
27.3. <i>Consolidação regional</i>	307
Capítulo XXVIII	
A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA MICRORREGIÃO	311
28.1. <i>Representação política da microrregião</i>	311
28.2 <i>O voto distrital</i>	312
Capítulo XXIX	
O DESAFIO DA ABERTURA POLÍTICA E AS ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS	313
29.1. <i>Poder político popular</i>	313
29.2. <i>Descentralização e associativismo municipal</i>	317
29.3. <i>Descentralização do poder — a luta municipalista</i>	317

Capítulo XXX	
O MUNICIPALISMO	323
30.1. <i>A combatividade do movimento</i>	323
30.2. <i>O arrefecimento municipalista</i>	326
30.3. <i>O Congresso Nacional e a autonomia dos Municípios</i>	326
30.4. <i>Comissão Parlamentar de Inquérito</i>	328
30.5. <i>Fortalecimento da instituição</i>	329
30.6. <i>Município e sociedade futura</i>	331
30.7. <i>Espírito comunitário</i>	333
30.8. <i>Entidades incentivadoras</i>	336
Capítulo XXXI	
DIREITO MUNICIPAL	339
31.1. <i>Direito brasileiro e autonomia municipal</i>	339
31.2. <i>O Direito e o fortalecimento do Município</i>	340
31.3. <i>Amplitude do Direito Municipal</i>	341
31.4. <i>Direito Municipal e Universidades</i>	342
31.5. <i>Produção de leis municipais</i>	342
Capítulo XXXII	
MUNICÍPIO E CIDADÃO	345
32.1. <i>O envolvimento sentimental</i>	345
32.2. <i>Nome de família e Município</i>	345
32.3. <i>Um projeto de lei para reflexão</i>	346
Capítulo XXXIII	
ALTERNATIVAS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO	
URBANO E O DIREITO	349
33.1. <i>A função do planejamento</i>	349
33.2. <i>Requisitos de uma política urbanista</i>	349
33.3. <i>Preservação da personalidade urbana</i>	351
33.4. <i>Tipicidade da problemática</i>	352
33.5. <i>A urbanização acelerada</i>	354

Capítulo XXXIV	
ALTERNATIVAS DE POLÍTICA AGRÁRIA E O DIREITO	359
34.1. <i>Agricultura perdulária e o pauperismo municipal</i>	359
34.2. <i>Preservação do Município na otimização rural</i>	362
34.3. <i>Política agrária</i>	365
Capítulo XXXV	
DIREITO MUNICIPAL E POLÍTICA ECONÔMICA	369
35.1. <i>A capacitação do Município para suas funções na economia</i>	371
35.2. <i>Investimentos na infraestrutura municipal</i>	372
35.3. <i>Falta de recursos financeiros para os Municípios</i>	373
35.4. <i>Fundamentos dos investimentos do Município</i>	374
Capítulo XXXVI	
ALTERNATIVAS DE POLÍTICA FINANCEIRA E O DIREITO	379
36.1. <i>Tributos próprios</i>	379
36.2. <i>Constituições de 1934 e 1937</i>	380
36.3. <i>Tributos e a Constituição de 1946</i>	380
36.4. <i>A reforma tributária</i>	382
36.5. <i>Os impostos municipais. Discriminação de renda</i>	385
36.6. <i>Fragilidade financeira dos Municípios</i>	390
36.7. <i>A necessidade de uma nova política tributária</i>	393
Capítulo XXXVII	
O DESAFIO AOS MUNICÍPIOS	403
37.1. <i>O desempenho do Município</i>	403
37.2. <i>Desafio à Nação</i>	403
37.3. <i>O homem e o Município</i>	405
CONSIDERAÇÕES FINAIS	411
1. <i>Consolidação do Município brasileiro</i>	411

Capítulo I MUNICÍPIO. CONCEITO

A gênese e a estrutura do Município brasileiro são específicas, distintas das de outros Estados Contemporâneos? Evidentemente que há características comuns, mas há peculiaridades também, existentes só em nosso modelo. Nossas diferenciações, todas elas, surgiram de um movimento municipalista, pregando a descentralização administrativa e o fortalecimento do poder local, enfeixados na autonomia municipal.

Ele se esboçava no Império com Tavares Bastos, em toda a República Velha, atuante a partir de 1930, reafirmando-se na Constituição de 1934 para só chegar, na Carta de 1946, à máxima otimização da autonomia do Município.

Abandonando a delegação aos Estados-Membros de eles definirem a organização do Município, a Constituição de 1946 impôs a eletividade da administração e a organização, por ele próprio, de seus serviços públicos. Cabe-lhe assim a decisão em assuntos de seu peculiar interesse.

Se assim é, há uma Teoria Brasileira do Município?*

* Ivan Luz, representante do Distrito Federal, em 1967, propôs, no IV Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, que se adote a seguinte declaração: *“O IV CONGRESSO HISPANO-LUSO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICÍPIOS, reunido em Barcelona, declara: Primeiro – A enunciação formal de direitos fundamentais do Homem, a limitação do poder como germe do constitucionalismo estão, historicamente, ligadas à autonomia do governo local; Segundo – É patrimônio da cultura ibérica a precedência histórica do declarado no item anterior; Terceiro – Em consequência, o Congresso recomenda aos seus membros um particular esforço na elaboração de*

uma Teoria Geral do Município." (LUZ, Ivan. **Teoria Geral do Município**. REVISTA JURÍDICA DA PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Brasília, v. 4, 1967. p. 15-20).

Após o estudo dessa instituição, no Brasil, nos aspectos mais fundamentais, destacados na longa história municipal brasileira,¹ dever-se-á interpretar esta teoria, se existente.

Se há uma teoria brasileira, óbvio que ela não se apoia numa doutrina exclusiva, no pretendido esclarecimento da origem e da natureza da instituição.

Certo que o município é criado por lei. Nasce da vontade do legislador. Mas não é suficiente a norma jurídica isolada para tudo explicar. Neste entendimento legalista há que se perquirir todas as razões da norma fundamental, na pirâmide kelseniana. Não se esgota o estudo na mera citação da lei da Assembleia que criou o Município.

As normas jurídicas são requisitos fundamentais, condições qualificativas de sua existência. Até da própria ordem jurídica global, que é, segundo Kelsen, o próprio Estado.

Estes requisitos também não são de exclusiva natureza econômica, isto é, não lhes dá origem e substância a evolução de um grupo de famílias, vinculadas elas por motivos meramente econômicos. Não nos satisfaz, por isto, esta interpretação materialista.

Muito menos admissível é restringir a razão de ser do Município à *mera existência de serviços públicos, englobados numa rede de caráter puramente local*. É o rigor do pensamento realista.²

Maurice Hauriou, por sua vez, em sua teoria da instituição, vê o Município como resultante da formação espontânea, decorrente da *própria natureza humana e que vai constituir a célula fundamental do Estado*.

A escola sociológica, que vê o Estado como a máxima organização política da sociedade, entende, conseqüentemente, *ser o Município uma organização política da sociedade local*.^{*} Inegavelmente, da dominação política de grupos existentes no território em que se encontram, se origina o Município. Mas não é somente o exercício deste Poder (político) que leva à instituição político-jurídica, que é o Município.

* Parece oportuno aqui mencionar Kelsen (2000), que definiu o Estado em dois sentidos. Um como a personificação da ordem jurídica. Nesse sentido, ele é mais simples porque é compreendido como um fenômeno jurídico, isto é, um conjunto de normas e regras que constituem a pessoa jurídica, ou seja, uma “corporação”. Mas as corporações se diferenciam umas das outras. Estado, como ordem jurídica, é uma personificação da comunidade. O segundo é a compreensão do Estado como realidade social que está incluído na categoria de Sociedade. O Estado como uma unidade sociológica, ou seja, como Comunidade Social significa “unidade de uma pluralidade de indivíduos ou de ações de indivíduos.” Então, o Estado não é apenas uma entidade jurídica, mas uma entidade sociológica, uma realidade social que existe independente de sua ordem jurídica. Nele há permanente interação entre indivíduos e grupos formando uma unidade, independente do ordenamento jurídico. (KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 260 a 270. *Título original: General Theory of Law and State*).

Entende-se que Martorano aponta para o Município visando compreender essas duas realidades e relativamente à compreensão do Município como uma Comunidade Social é muito significativa, porque é ali, no local, que o fenômeno da interação acontece. Nessa relação mais próxima das pessoas, onde se dá a convivência

dos indivíduos e grupos, os valores são construídos e, portanto, há permanente construção de uma realidade histórica, inclusive do Direito.

Conclui-se que, de todas essas escolas, é essencial se admita alguma coisa, quando se perquire a origem e natureza do Município. Só na eclética visão se integram todos os elementos constitutivos desta instituição.³

Propomo-nos, assim, no reforço do municipalismo brasileiro, estudar sua problemática integral. Mesmo porque objetiva procurar ser necessário o permanente questionamento da Teoria Brasileira do Municipalismo, postura evidentemente epistemológica, apta ao aprimoramento da instituição (mediante a consolidação das ideias, muitas vezes implícitas ou não)

1.1 *Significado do Município*

Propomos assim definir o Município:

“Instituição político-jurídica, município significa uma divisão (das Províncias ou dos Estados na Federação), criada por lei e na qual atua específica estrutura administrativa, apta a gerir os negócios públicos daquele território.”⁴

Mas numa definição mais ampla, se deve entender o Município “como instituição que agrega grupos de família, estrutura uma peculiar organização econômica e dada sua intensa capacidade agregadora, força o Estado a criar rede de serviços públicos locais e dar-lhe administração condizente à caracterização de cédula do próprio Estado”.

Nos regimes democráticos, necessariamente se dá aos Municípios:

- 1º Criação por ato da Assembleia Legislativa do Estado;
- 2º Personalidade jurídica (pessoa jurídica de direito público que é);
- 3º Autonomia administrativa;
- 4º Jurisdição em determinado território;
- 5º Eletividade dos seus governantes;
- 6º Divisão dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- 7º Receitas próprias e autogestão destes recursos; e
- 8º O direito de explorar os serviços públicos de seu peculiar interesse.

1.2. Fases históricas do Município no Brasil

Esboçada a estrutura e desenvolvida a análise preliminar do desempenho para o estudo da organização dos Municípios brasileiros, historicamente, não podem ser relegadas as fases que se seguem:

- a) portuguesa, fazendo-se retrospecto da:
 - I – visigoda (remota influência),
 - II – romana;
- b) imperial;
- c) republicana;
- d) a de autonomia expressa em 1934;
- e) a verdadeira fase municipalista iniciada com a Constituição de 1946;
- f) o Município após 1964;
- g) o Município em outros Estados.

1.3. Princípio municipalistas hoje vigentes*

* Evidentemente, Martorano, refere-se ao Município sob os princípios jurídicos da Constituição Vigente de 1967; Emenda n. 1 de 1969; Leis Complementares n. 1 e n. 2 de 1967; Ato Complementar 40, de 1968; Lei n. 5.449, de 1968 e Ato Institucional n. 7, de 1969. Já a Constituição de 1988, Título III, artigos 18 a 43, destacou os Entes federados que integram a estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil gizando os componentes da federação brasileira, prevendo descentralização de competências, com relativa descentralização do poder do Estado, pluralidade de centros de poderes autônomos, coordenados pelo poder central, este com soberania. A “autonomia desse modelo se traduz no fato de que o poder de decidir concretamente, em caso de conflito, quais sejam os limites que as duas ordens de poderes soberanos não podem ultrapassar, não pertence nem ao poder central (como acontece no Estado Unitário, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada) nem aos Estados federados (como acontece no sistema confederativo, que não limita a soberania absoluta dos Estados). Este poder pertence a uma autoridade neutral, os tribunais, aos quais é conferido o poder de revisão constitucional das leis.” (BOBBIO, Norberto *et al.* Dicionário de Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1992, v. 1. Verbete *federalismo*, p. 481).

A Constituição brasileira de 1988 dedicou um capítulo (Título II, Capítulo IV, artigos 29 a 31) que orienta a auto-organização, as competências, a forma do controle externo das contas dos Municípios como um Ente federado. Certamente, Martorano teria outros argumentos para teorizar sobre o Município. Todavia, sua visão teórica permanece atualmente.

“Os Municípios são instituições jurídicas que agregam grupos familiares, administram serviços públicos de natureza local, exercem o poder político. Constituem as células fundamentais do Estado, onde brotam as relações político-primárias.” Dizia Ruy Barbosa que “não há corpo sem células. Não há estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de Nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal.” (Discurso na Bahia, em 20-11-1918). (BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015. p. 622).

Após um período republicano tão amplo de debates e posições, hoje se tem quase que totalmente delineada a Teoria Brasileira do Município. Esta poderá ser enunciada nos seguintes princípios elementares:

a) a Chefia do Poder Executivo é exercida pelo Prefeito, eleito diretamente pelo povo, vedada a reeleição para o período subsequente*;

* A Constituição de 1988 manteve a orientação da Constituição anterior que vedava a reeleição do chefe do Poder Executivo. Todavia, a Emenda Constitucional número 16 de 1997, introduziu a possibilidade de reeleição para Presidente, Governador e Prefeito. Em 2017, o Senado aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 113-A de 2015) que prevê regras mais rígidas para a criação de partidos políticos e a impossibilidade de um chefe do Executivo ser reeleito.

b) o Poder Legislativo é exercido pelas Câmaras Municipais, compostas de vereadores, eleitos pelo povo;

c) nada lhe é atribuído na organização e composição do Poder Judiciário (art. 112 da Constituição)

d) às unidades da Federação compete organizá-los (por intermédio de suas Constituições e das Leis Orgânicas dos Municípios), obedecidos os arts. 14, 15 e 16 da Emenda nº1, de 1969;

e) A criação de novos Municípios* depende de ato legislativo do Estado, observadas as limitações impostas pela Constituição Federal (Emenda nº 1, de 1969); e

* Os critérios para criação de novos Municípios foram ampliados a partir da Constituição de 1988. O art. 18, § 4º, da Constituição, estabelece as regras e procedimentos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios. A redação atual do dispositivo foi dada pela Emenda Constitucional n. 15/1996, cujo intuito foi dificultar o surgimento de pequenos Municípios na Federação brasileira. Depois, a Lei 10.521, de 18 de junho de 2002, dispôs que é assegurada a instalação de Municípios cujo processo de criação teve início antes da promulgação da Ementa Constitucional n. 15/96, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável e que as leis de criação tenham obedecido à legislação anterior.

f) A autonomia da administração municipal, no Brasil, é assegurada pelo art. 15, quando expressamente confere, pela eleição de seus administradores, a autogestão no que “lhe é de peculiar interesse”.

Fixadas as rendas dos Municípios, hoje na Emenda Constitucional nº 1 (arts. 24 e 25) elas compreendem:*

* Sobre os Impostos, a Constituição de 1988 limitou-se ao artigo 156 que estabelece: *Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana;*

II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. IV - (Revogado).

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º O imposto previsto no inciso II: I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil; II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior; III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

§ 4º (Revogado).

Evidentemente que se não houvesse a participação dos Municípios das receitas tributárias Federais e Estaduais (Artigos 157 a 161), não teriam condições de sustentabilidade. A União concentra a maior fatia dos tributos nacionais, de acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), cerca de 66%, e 20%, para os Estados, sobrando 12% aos Municípios. (Disponível em:

<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-mostra-penuria-de-municipios,850103>. Acesso em: 9 jan. 2018). Ora, é no município que residem as pessoas e lá se encontram os grandes e graves problemas da infraestrutura, da saúde, da educação e tantos outros. Aqui reside um dos grandes problemas do Brasil que falseia a descentralização, escamoteia o federalismo autêntico, fortalecendo um centralismo equiparado à organização do Estado Unitário.

Portanto, das rendas municipais, além daquelas fixadas por sua competência (art. 156), pertencem aos Municípios: a) o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem; b) cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese de produtos industrializados se fiscalizados pelos Municípios (art. 153, § 4, III); c) cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; d) vinte por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; e) vinte e dois inteiros se cinco décimos do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza sobre produtos industrializados da União. Ainda o que termina o art. 159, § 3º e 4º.

Em resumo, os impostos locais e transferências constitucionais são: a) *Recursos próprios* – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), Impostos sobre Propriedade Territorial e Predial

Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI); b) *Transferências federais* – 22,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); c) *Transferências estaduais* – 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), 25% da parcela estadual da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

Todavia, apesar da penúria financeira porque passam os Municípios, após a constituição de 1988 foram criados muitos pequenos municípios que participaram de toda a fatia do bolo da arrecadação de impostos, encarecendo a máquina estatal brasileira. Somente na década de 1990 foram criados 1.069 municípios brasileiros (IBGE, 2000).

1. Arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano de sua competência;
2. Arrecadação do Imposto sobre Serviços de qualquer natureza, de sua competência;
3. Imposto Territorial Rural, de sua competência (arrecadado pela União);
4. Parcela de 20 por cento sobre o resultado da arrecadação do Imposto de Circulação, recolhido pelo Estado.
5. Participação no “Fundo dos Municípios” constituída no art. 25, e parcelas de impostos da União (art. 26)
6. Taxas e contribuições de melhoria.

1.4. *Município e democracia*

Não é correto esquecer as outras funções do Município, além das que lhe foram destinadas por lei.

É necessário ir além da ciência jurídica para melhor conceituá-lo. Um entendimento mais amplo é o certo, no qual se apreenda também o conteúdo sociológico e o ordenamento econômico desta instituição.⁶

Democracia, paz social, desenvolvimento e justiça social hoje são vagos conceitos genéricos, quase sempre utilizados como adjetivos. Procura-se a qualificação de determinado regime, a fundamentação da específica norma jurídica e até o panegírico de propaganda política, invocando estes vocábulos. Daí a manipulação na vagueza do significado dos chamados “Princípios Gerais Democráticos”, disfarçadora das fissuras evidentes na estrutura pretendida ou apregoada.

Mas na adoção de consciente deliberação social, no Brasil, a busca da democracia, paz social, desenvolvimento e justiça social, imperiosamente deverá partir do Município, que, segundo Rui Barbosa, é “a escola primária da democracia”.

É mito a Democracia sem envolvimento do indivíduo, de todos os cidadãos, ou, pelo menos da maioria pensante da sociedade. A participação (que frutifica) é a derivada da responsabilidade e da solidariedade, comportamentos essenciais aos usuários e construtores da democracia.⁷

É o Município a base da máxima organização política que é o Estado. Ali o indivíduo sofre e se beneficia, no instante mesmo do ato administrativo. A repercussão de uma lei ou de um investimento público o envolve em seu dia a dia.

Por isto mesmo, sem que dele sejam exigidas complexas indagações filosóficas, sociais ou jurídicas, pode chegar a um razoável juízo de valor no que é de peculiar interesse comunitário. Capaz de assimilar tudo o que decorrerá da abertura de uma rua, de sua pavimentação, da iluminação e por aí afora.

Ao indivíduo comum, por mais alienado que se tenha, por mais que dele se exija na luta pela sobrevivência, sempre sobrar tempo e ocasião para meditar sobre coisas de sua comunidade.

Na angústia dos dias sofridos, fatalmente meditará sobre o futuro do distrito, do bairro ou de uma cidade por onde dispensará a prole.

Por esta predisposição de todos os habitantes e pela análise e participação na conjuntura municipal, se pode e se deve instituir a iniciação democrática. Quando o munícipe se convence de que cada um deve dar também alguma coisa de si mesmo, para que todos eles recebam respostas do poder político, passa ele a cobrar desta dominação a que está sujeito. Voluntariamente adere ao processo democrático.*

* À época da elaboração do livro de Martorano, o Brasil vivia ardente anseio democrático. Saindo do governo militar de 20, o Município já respirava a vontade democrática da abertura para eleições diretas no país, que somente foram acontecer após a sua morte, com o advento da promulgação da Constituição de 1988.

1.5. Município e integração comunitária

Para que isso ocorra, é necessário que o Município, no Brasil, se transforme nesta instituição aberta. Não se constitua ele num dique de contenção ou num muro de frustração à vontade consciente de participar, sabendo que sua decisão é para valer.

Partindo de tais premissas, se chega à evidência da necessidade de aprimoramento do município. Somente ele tem condições de instigar e afirmar o civismo mais elementar.*

* Há, na Constituição de 1988, diversos princípios de organização político-administrativa no Estado Federal brasileiro. Dentre eles podem ser destacados o princípio da repartição dos poderes, o princípio configurante da descentralização, da soberania *versus* autonomia, da distribuição de competências, da participação política e outros. Parece correta a afirmação que o aprimoramento do município, na busca de solução dos problemas locais *in loco* ou na busca de objetivos comuns com a promulgação de normas locais justas, necessárias e comuns, depende da participação política dos cidadãos, que se dá com a consciência política. (CIMADON, Aristides. *Autonomia dos Estados Federados e Direito Educacional*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p. 62).

É a instituição político-jurídica que pode chegar a todos os subgrupos étnicos, aos agrupamentos familiares e aos surgidos da vizinhança. Amolda-se mesmo às tipicidades. Num país imenso, só o município tem condições de contato com todos os indivíduos que são seus jurisdicionados. O pluralismo racial, ideológico e até religioso se acomodará na paz social, no esforço próprio de cada comunidade.

1.6. *Município e desenvolvimento*

O desenvolvimento integral do país já não pode ser perseguido, no Brasil, nos caminhos da megalomania, obras e programas gigantes, essenciais até para sua emergente postura entre as outras nações. Mas, na frieza dos números de estrutura enorme, na volúpia insaciável de

recursos financeiros e na aversez por empréstimos, se vai minimizando o interesse das pequenas comunidades. Massificação, por outro lado, pode implicar na diluição da personalidade de grupos heterogêneos.

Certamente o desenvolvimento que se quer, no Brasil, visa o homem.* Inexistirá sempre melhoria ou avanço nacional sem que os cidadãos sejam, todos eles, basicamente atendidos no que lhes é fundamental para suas individuais autorrealizações.

* Conforme se lê em Bonavides (2006), a preocupação com o “desenvolvimento” se fez mais presente na estrutura normativa, a partir da Constituição de 1988, substituiu-se a expressão “desenvolvimento econômico” por “desenvolvimento social”. Embora “poderosas forças coligadas numa conspiração política contra o regime constitucional de 1988 intentam apoderar-se do aparelho estatal para introduzir retrocessos na lei maior e revogar importantes avanços sociais, fazendo assim inevitável um antagonismo fatal entre o Estado e a Sociedade.” (BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 371).

O próprio autor considera que a Constituição de 1988 implantou no Brasil o Estado Social. Prescreveu inúmeros direitos sociais e civis ao cidadão. Embora prescritos, percebe-se, hoje, que apesar de avanços, constituem-se em uma ilusão. A princípio, nossa observação aponta para a centralização tributária, a centralização dos controles de fiscalização pela União e, sobretudo, porque a federação autêntica, no Brasil, não se concretizou. Há uma pseudo autonomia ao Município, que, aliada a uma perversa forma de escolha dos governantes, implantou uma técnica no exercício de sua função redistributiva que força o chefe do poder executivo municipal “andar por Brasília de pires na mão”, pedindo aos deputados e senadores recursos financeiros pelas tais “emendas parlamentares”.

O saudoso Professor Osvaldo Ferreira de Melo (2005), escreveu: “A centralização política, econômica e administrativa que ainda ocorre no Brasil, ao arrepio da matéria constitucional, é resultado de obscuras forças centrípetas que têm raízes longínquas no autoritarismo de nossas práticas coloniais e do período imperial e, mais recentes, mas não menos prejudiciais à construção democrática.” (FERREIRA DE MELO, Osvaldo. Parecer (s.d.) elaborado para o Conselho Estadual de Santa Catarina, sobre sua autonomia. Florianópolis, 1998).

É a correção dos rumos do pensamento político, na reflexão do Brasil voltado para dentro de si mesmo. A aglutinação no processo democrático de todas as pequenas comunidades dispersas nos 8.511.965 km² de território brasileiro. E isto, mediante política definida, constante e jamais violentadora das aspirações dos pequenos grupos.

1.7. Política municipalista definida

Daí a autonomia do município ser essencial. Mesmo porque, autônomo, o Município será eficiente e indispensável instrumento de correção, de base e incentivo aos objetivos econômicos traçados racionalmente. No governo municipal, pormenorizar-se-á, como nos vasos capilares, a medicação ou a nutrição da macroeconomia. Um Município forte é a segurança do êxito de um programa.

Mas, talvez, a maior consistência na fundamentação da autonomia municipal se encontre no campo social. A União e os Estados ficam inibidos na frieza dos números, da ação direta com milhões de indivíduos. No escalonamento de suas prioridades podem relegar regiões inteiras. Mas o Município não pode desassistir um só

de seus habitantes. Na alimentação, no ensino, no sanitarismo, na saúde, na moradia, na coleta de lixo e no transporte, ele fica no corpo-a-corpo com cada um de seus habitantes. É a união indissolúvel na riqueza e na miséria, na alegria e na dor, no esplendor e na decadência, fazendo o Município e seus habitantes conviverem obrigatoriamente.

1.8. *Municipalismo**

* Embora os Municípios tivessem certa autonomia antes de 1988, sobretudo administrativa, esta ainda não estava legalizada. Se Dante Martorano tivesse vivido alguns anos mais e tivesse acompanhado os debates da Assembleia Constituinte de 1988, certamente teria vibrado muito com a descentralização promovida, apesar das resistências ali existentes. Os críticos da descentralização argumentam que ela fortalece as elites locais, promovendo o caudilhismo e o fortalecimento dos “caciques” locais. Os defensores da descentralização afirmam que ela promove uma aproximação do governo com os cidadãos e maior participação política e civil de todos, aumentando o grau de educação cívica e um sentido colaborativo, participativo na solução dos problemas locais, promovendo maior controle em favor da eficiência do governo municipal.

Elias Oliveira (2007) relata que, em 1988, na Constituinte, “havia a convicção de que ao descentralizar os serviços sociais, eles estariam mais próximos dos cidadãos/usuários, e, portanto, seriam mais bem fiscalizados do que eram até então, quando sob a responsabilidade dos demais níveis de poder. Adicionalmente, dada a proximidade, os governantes seriam mais sensíveis às necessidades da população, podendo atendê-las. [...] Assim, a descentralização

foi defendida pela Assembleia Constituinte e aprovada na Constituição de 1988, abrangendo um conjunto de aspectos: (a) *descentralização política*, com a elevação dos municípios ao status de entes federados, autônomos; (b) *descentralização administrativa*, com o repasse de responsabilidades sobre a prestação de serviços para os governos locais; e (c) *descentralização fiscal*, com o repasse de recursos federais e estaduais aos municípios, além da transferência da responsabilidade pela coleta de impostos municipais como IPTU e ISSS.” (ELIAS OLIVEIRA, Vanessa. O Municipalismo e a Provisão Local de Políticas Sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. Tese de Doutorado. São Paulo: USP – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas 2007. p. 25 a 27. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12022008-115636/pt-br-php. Acesso em: 12 jan. 2018).

Capacitar cada Município brasileiro a dar estas respostas é, inegavelmente, o início de construção, pelas bases, da justiça social, e o melhoramento das condições de vida urbana, nas favelas existentes. É a segurança máxima e jamais *descartável*, na permanência de ordem social, de estrutura de um Estado-de-Direito e de uma sociedade brasileira no todo justa. Sem isto, o caos. A explosão social da superpopulação e da miséria.

Tudo isso exige o permanente estudo do municipalismo brasileiro. O consciente aprimoramento do Município como instituição é essencial. Dele depende toda a valorização de qualquer um dos indivíduos brasileiros. Nele está o respeito a todos os subgrupos, sócio étnicos e até religiosos.

Para o Brasil em si mesmo, com o resguardo de uma identidade cultural, está no Município a última esperança.

E isto porque o choque das culturas e o poder da tecnologia anulam (em semanas, até) posturas sociais, étnicas e culturais formalizadas em séculos. No Município está a garantia da tão propalada unidade nacional. A manutenção da autenticidade do folclore. A espontaneidade da música, dos sons. Na poesia dos trovadores. No paisagismo tradicional. Até nas vestes. Só o Município unificará este País.

Por isso, a validade de procurar na história, no direito e na sociologia os instantes e a forma de suas decisões, do modelamento da Instituição e da Teoria Brasileira do Município.*

* Em que pese as teorias contrárias à descentralização, prevaleceu, na Constituinte de 1988, uma visão descentralizadora da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. A proposição constitucional, ao menos textual, vislumbra que na descentralização está o modelo de desenvolvimento e de atendimento aos grandes anseios das comunidades locais. A Constituição brasileira inova em relação às anteriores de modo sem precedente na história do Brasil. A assim chamada “Constituição Cidadã”, no seu conteúdo, constitui-se em uma contribuição jurídica e política ao constitucionalismo mundial, sobretudo por elevar o Município a Ente federado, na esperança de que ali, localmente, é que os problemas serão mais facilmente resolvidos.

A Constituição, de acordo com Sarlet *et al* (2013), [...] “além do seu perfil analítico e casuístico, já referidos, pode ser considerada como a mais democrática e avançada em nossa história constitucional, seja em virtude do seu processo de elaboração, seja em função da experiência acumulada em relação aos acontecimentos constitucionais pretéritos, tendo contribuído em muito para assegurar a estabilidade institucional que tem sido experimentada desde então no Brasil. [...] no que diz respeito ao seu conteúdo, cuida-se de documento acentuadamente compromissário, plural e

comprometido com a transformação da realidade... [...] particular atenção merece o título dos Direitos e Garantias Fundamentais, pela sua atualidade e amplitude...” (SARLET, Ingo Wolfgang; MARIONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 253 a 255).

NOTAS

- ¹ DALLARI, Adilson A., “Municipalismo”, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, p. 449: “O Município é a mais sólida instituição política existente no Brasil. Existe desde os tempos da colônia, atravessou o estágio imperial e chegou à República, onde sobreviveu aos vários períodos de instabilidade institucional.”
- ² Ataliba Nogueira vê o Município “como associação natural e legal de vizinhos, para a realização de todos os serviços comuns em seu respectivo termo” (*O Município na Constituição Brasileira*, São Paulo, 1975).
- ³ Mário Masagão aponta e classifica os seguintes pensadores, nas diversas doutrinas sobre a “origem e a natureza do Município”:
- “a) Escola Legalista: Kelsen, Laurent e Felix Varela;
- b) Escola Materialista: Wagner, Salandra, Nitti e Ferrari;
- c) Escola Realista: Duguit e Jèze;
- d) Escola Institucionalista: Hauriou, Rénard, Fleiner, De Michele;
- Escola Sociológica (que lhe parece melhor que denominada Histórica): Savigny, Azcarate, Ahrens e Giner (ver, de Mário Masagão, *Curso de Direito Administrativo*, Ed. Max Limonad, 1962, tomo I, os. 119 e 120)”.
 Camona Romay: “O Município é uma sociedade em comunidade local, transfamiliar que o Estado não cria, mas que reconhece como unidade natural” (M. Masagão, 3ª Ed., *Curso de Direito Administrativo*, p. 132).

⁴ Silva, De Plácido e, *Vocabulário Jurídico*, 8ª Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1984, vol. 3:

“MUNICÍPIO, derivado do latim municipium, usa-se o vocábulo para designar toda extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um Estado Federado, colocada sob um regime de autonomia administrativa, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes.”

GEMEINDE, Erica Becker, in *Status Lexicon*, 1959, vol. 3, p. 688:

“O Município é uma corporação territorial interpretada no Estado, com governo próprio, que se realiza através de órgãos escolhidos e próprios, regulando em seu próprio nome os assuntos da comunidade local nos limites das autorresponsabilidades.”

⁵ PINTO FERREIRA, “Município I”, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 50, p. 448:

“Segundo os maiores juristas e constitucionalistas do mundo como Léon Duguit, Hans Kelsen, Jellineck, Blume, Becker e outros, o traço característico desse governo próprio ou dessa autonomia municipal consiste no poder de eleger os agentes do Poder Executivo e do Poder Legislativo no Município, bem como a atribuição de recursos orçamentários e financeiros para sua administração quanto aos serviços públicos locais.”

⁶ DELORENZO NETO, A., “Problemas Fundamentais do Município”, in *Revista de Sociologia*, São Paulo, 20:256-7, maio, 1958:

“MUNICÍPIO é uma unidade fundamental, dotada de vida própria e com características que lhe emprestam condições para ser considerado base de formação econômica e moral e fonte de energia agregadora.”

⁷ Corte Suprema de Nova Iorque, *Caso People X Draper*: “Nele os anglo-saxões adquiriram os hábitos de subordinação e obediência às leis, de sofredora paciência, propósito resoluto e familiaridade com as instituições

civis, que os distinguem de todos os outros povos. É no Município autônomo onde se encontram as raízes da civilização moderna, as fontes vivificadoras do espírito público e os centros da liberdade constitucional.”

Capítulo II

PROBLEMÁTICA MUNICIPAL BRASILEIRA

2.1. *Análise do desempenho do Município*

Se motivado o pensamento brasileiro na verificação do desempenho do Município, indispensável é a constatação de como se tem ou se está aprimorando a instituição. A própria verificação do que se tem feito é um grande avanço.

Entretanto, nada mais edificante na construção de uma ordem jurídica do que a consecução da justiça social.

2.2. *Problemas comuns**

* A descrição dos problemas apontados por Martorano não parecem terem sido solucionados nesses mais de 20 anos de Constituição brasileira que transformou o Município em um Ente federado autônomo. O Federalismo brasileiro, construiu, a partir de 1988, uma descentralização, não somente da União para os Estados, mas também da União para os Municípios. Os Municípios não estão subordinados aos Estados, ainda que dependam dos repasses financeiros destes. Observa-se, contudo, que grande quantidade de pequenos municípios brasileiros não consegue sobreviver com renda própria e muitos deles têm dificuldades, inclusive com todos os repasses da União e dos Estados.

Elias Oliveira (2007) relata efeitos perversos como consequência da descentralização constitucional a partir de 1988, entendida como o conjunto de repasses de competências

e para executá-las, o repasse de recursos financeiros, políticos e administrativos. Dentre esses efeitos perversos cita:

1. Burocracias locais de baixa qualificação, com o argumento de que existe um hiato, especialmente na América Latina, entre a qualificação das burocracias centrais e locais. O argumento frequente utilizado é de que as transferências de funções e atribuições da esfera federal para os níveis subnacionais significaram, em muitos casos, perda de eficiência gerencial. Os efeitos da descentralização seriam perversos à medida que as burocracias locais não têm capacidade institucional de prover adequadamente bens e serviços sociais.
2. *Transferência de receitas públicas sem a responsabilização de geração de receitas, rompendo o vínculo entre custo e benefício, representando uma forma de "desincentivo" ao esforço fiscal local.*
3. *Indefinição e ambiguidades quando à definição de competências entre níveis de governo, gerando paralisia institucional, dada a falta ou incapacidade de ação dos mecanismos de responsabilização (podemos exemplificar esse ponto com o caso do mosquito da dengue no Rio de Janeiro, quando houve uma epidemia de dengue no Estado e surgiu a discussão acerca do ente governamental responsável pelo alastramento; questionava-se então, sarcasticamente, se o "mosquito" era federal, estadual ou municipal).*
4. *Perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas, pelo governo federal, em função do desmonte das burocracias centralizadas e relativamente insuladas da*

competição política. Cumpre-nos aqui salientar que esse fato é grave no Brasil, onde as burocracias locais são recrutadas, majoritariamente, por critérios políticos, e, portanto, são substituídas a cada troca de governo, impossibilitando a criação de uma “memória técnica em política pública”.

5. *“Porosidade” dos governos locais em relação às suas elites, acarretando maior corrupção e clientelismo, com risco de captura do Estado pelas elites locais. Somado a isso, os atores centrais nos processos de responsabilização política – como imprensa, o Legislativo e o Judiciário – são menos independentes no nível local do que no nacional.*

6. *Por fim, a fragmentação institucional, através da proliferação de municípios, comprometendo uma coordenação coletiva e dispersando a unidade nacional. (ELIAS OLIVEIRA, Vanessa. O Municipalismo e a Provisão Local de Políticas Sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. Tese de Doutorado. São Paulo: USP – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 2007. p. 25 a 27. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12022008-115636/pt-br-php. Acesso em: 12 jan. 2018).*

Ao longo do processo político brasileiro, se observam grandes entraves ao desenvolvimento de uma política definida para o Município. Dificilmente, em cada um deles, se deixa de identificar um ou mais males daqueles presentes em todo o território nacional. Os mais evidentes, no futuro e hoje mesmo, constituem pesadíssimos ônus da problemática municipal. Têm influído, na formação e

evolução dos municípios brasileiros, no nosso entendimento (as mais das vezes influenciado por outras opiniões), os fatores que se seguem:

- a) Ausência do espírito comunitário das populações interioranas e apatia das urbanas;
- b) Desconhecimento, por alguns que governam, quase que absoluto, da importância dos Municípios na preparação do futuro bem-estar de suas populações;
- c) O uso do poder, no Município, quase nunca cria ou assegura melhores condições de manutenção ou desenvolvimento das condições de vida de seus jurisdicionados;
- d) A “máquina” municipal, considerada como o somatório dos recursos da municipalidade, geralmente é acionada na ânsia de continuísmo dos grupos, ou das alianças de grupos, como garantia de desfrute das primícias do poder; ¹
- e) A atividade do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), mediante a capacitação dos administradores, e das outras instituições, como a Associação de Municípios, aos poucos está incutindo, na estrutura administrativa, alguma racionalidade e organização estrutural, evidentemente falhas na grande maioria brasileira;
- f) O exercício das funções eletivas municipais tem sido distorcido mais para a promoção dos que os detêm, esquecendo-se, muitas vezes, das obrigações inerentes ao mandato; e
- g) Todas as generalizações, pela União ou pelos Estados, deixam de lado as características de cada um deles quando impingem programas comuns, na centralização que elide a personalidade dos Municípios. ²

2.3. Deturpação dos objetivos

Ainda é de se sublinhar a necessidade de percepção integral dos processos de formação de cada Município. No Direito, há a tendência de transformação da norma jurídica imposta, quando de sua interpretação ou aplicação. Quase sempre surge outra norma que vigora, apesar de natureza até antagônica à lei. Na aplicação se tende a submeter toda a Constituição e Leis Orgânicas a interesses evidentes e predominantes no Município. É o jogo do poder. Por vezes, dos grupos econômicos locais, a suprema norma fundamental. Ou então, quando diluído o poder político, invalidado fica tudo o que crie embaraços à atividade econômica principal dos munícipes.

Este posicionamento insere, no Município, males, nas verdadeiras bombas de efeito retardado, enxertadas na primazia absoluta dos interesses momentâneos. Não se constrói a longo prazo. É tudo acirradamente imediatista. Tanto nos programas administrativos quanto, principalmente, nas portas eternamente escancaradas da municipalidade. Sempre abertas ao favorecimento das empresas locais, sem que haja sequer um juízo de valor. Na prodigalidade até se destrói a economia pretensamente incentivada.

Estas fissuras no municipalismo brasileiro, há tanto tempo detectadas, deveriam ter já causado o consenso reformulador da ação político-administrativa do Estado Brasileiro. Pagar-se-á muito por esta omissão, tumultuando a conquista da autorrealização das populações brasileiras agrupadas em torno de uma municipalidade.

A conjuntura hoje ainda se agrava com a inflação,* recessão, escassez de recursos, com necessidades da população mais exposta a modalidades exacerbadoras de consumo. A centralização, pelo Governo Federal, de todo o planejamento econômico agrava o pauperismo

de largas faixas populacionais não atingidas pelos incentivos. A distribuição do fruto do crescimento brasileiro foi muito desigual. “O problema da pobreza não se resolve simplesmente pela política de crescimento.”³ Ao Município caberá muito no plano social. Por isto Lauro Salvador cita Mandarioga: “O todo está presente em cada parte. Todo o problema econômico e social deflagra ondas que afetam o aspecto político, moral, religioso ou qualquer outro da comunidade.”

* Nessa época em que Dante publicou sua obra, a inflação mensal era muito alta, chegando ao final do governo Sarney com 84% no último mês de seu governo. Martorano viveu os primeiros lampejos da Democracia, com sonhos de uma nova realidade, na esperança de que o Município verdadeiramente pudesse assumir o protagonismo do desenvolvimento no Brasil. Apesar dos avanços havidos, certamente, se vivo, teria muitas frustrações.

A justificativa do estudo do Município por inteiro assim não pode se limitar ao delineamento jurídico da instituição.

2.4. *Estudo do poder local*

Deve-se ir a fundo, o mais que se puder, para se inteirar das raízes sociais, econômicas, políticas e culturais do poder local. Dissecar, no possível, a afirmação e o uso do Poder Municipal. E, na convocação da necessidade da autonomia do Município, deve-se partir para a decodificação de todas as suas correlações. Desde sua natureza na Federação, a enumeração das suas ações administrativas, a conscientização dos seus governantes, a procura das razões de ser do poder municipal, dos seus objetivos e, conseqüentemente, a contenção do uso deste poder, dentro das suas finalidades precípua.

Daí, no prosseguimento, se chega ao esboço dos verdadeiros atributos essenciais do Município.* A dissecação posterior, por imprescindível, se desenrolará pelo estudo dos poderes municipais, do movimento municipalista brasileiro, das conquistas constitucionais e do necessário e permanente aprimoramento da instituição, da listagem de seus maiores problemas, do seu fortalecimento mediante recursos financeiros e da autopreparação dos municípios para o impacto do futuro e da dinâmica da humanidade, para que não se desmoronem os governos locais, tão pacientes, árdua e longamente estruturados no Brasil.

* “Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia. Nunca esteve o Município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade poder – o chamado *pouvoir municipal* – almejado por numerosa parcela de publicistas liberais dos séculos XVIII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988.” (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006. p. 347).

Mas, para tanto, há que se aliciar a população do Município, para que se una o poder popular como corretivo de todas as distorções. Não como poder de manobra de chefes políticos.⁴

Esta função cabe aos partidos políticos, na conscientização dos eleitores. A pregação democrática por inteiro - libertadora dos

eleitores nos Municípios - fará surgir lideranças locais. Afinadas com as necessidades do Município e livres para decidir.

Tudo isto para que a parcela de poder resultante da estrutura do governo municipal atue autonomamente no seu peculiar interesse.

Aos partidos políticos, cabe, pois, o pleno exercício desta incumbência: a de zelar pela sobrevivência do regime representativo, fiscalizando tudo na disputa dos votos, com rígida ética no jogo democrático.

NOTAS

¹ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município; Ensaio Histórico*, Rio de Janeiro, Agir, 1946, p. 147:

“O retrato de como a máquina funcionava perfeitamente encontramos em dois Municípios de pontos diferentes de Minas. Em Eugenópolis (Zona da Mata), o juiz preparador é parente do prefeito e seu escrivão auxiliar, filho do prefeito, o que trouxe todas as dificuldades para a oposição e todas as facilidades para o PSD. Aos requerentes da oposição, a informação era sempre de que o título eleitoral ainda estava com o juiz eleitoral, em Muriaé. Assim, os eleitores da oposição eram obrigados a duas ou três viagens para buscar o respectivo título.

Aos do PSD eram os mesmos entregues em domicílio e alguém assinava os títulos dos que estavam viajando ou tinham preguiça de fazê-lo. Já em Morada (Oeste de Minas), as coisas se passavam com os lances típicos da luta política do interior, que se repete com a mesma força desde o Império. Ali a Prefeitura fez o alistamento do PSD, usando, para isso, não só dos próprios funcionários, mas ainda dos servidores do Estado. O prefeito era o presidente, e o coletor estadual, o secretário do diretório do PSD. Um e outro, chefes de repartições importantes, usaram e abusaram dos respectivos cargos, em benefício do seu partido, fazendo favores e compressões de toda

sorte. Quem não fosse deles tinha dificuldades até em pagar impostos. Os adversários não podiam reparar casas que estivessem, por alguma forma, fora das posturas. Se não pudessem demolir e fazer de novo, tinham de vender o imóvel pelo preço de material velho. O correligionário, entretanto, podia comprar esses mesmos prédios condenados, repará-los como lhes aprouvesse e vendê-los por bom dinheiro. O sal, o açúcar e a gasolina, artigos controlados pela prefeitura, só eram adquiridos pelos correligionários do prefeito e do coletor. O cartório de Registro Civil, servido por um correligionário do prefeito, só dava as certidões necessárias ao alistamento eleitoral em última instância.”

² FERNANDES, Raul, *Anais da Ass. Nac. Constituinte de 1934*, vol. XII, os. 240 e segs.:

“Minas Gerais tem mais de 200 municípios e mais de mil conselheiros municipais; pois asseguro que, em 24 horas, um telegrama-circular assinado por V. Exa., Sr. Presidente, pelo Sr. Artur Bernardes e pelo Sr. Virgílio de Melo Franco, reunirá a unanimidade desses conselheiros a favor de uma ideia ou de um candidato.

Digo-o a título de exemplo, mas o mesmo fenômeno se produzirá em qualquer outro Estado. Poucos líderes, em cada um, dispõem da totalidade das Câmaras Municipais, que todas se elegem partidariamente e obedecem a uma disciplina.”

³ SALVADOR, Lauro, “Planejamento global integrado”, *O Estado, Florianópolis*, 18 de janeiro de 1983, *Economia*, p. 6:

⁴ DIÁRIOS ASSOCIADOS, março de 1945:

“A reportagem política do Diário de São Paulo informa com segurança que o Sr. Alencastro Guimarães, diretor da Central do Brasil, esteve ontem em São Paulo, cumprindo delicada incumbência do Sr. Getúlio Vargas. Souberam ainda que o Sr. Alencastro, devidamente autorizado pelo Sr. Getúlio Vargas, fez sentir ao Sr. Gabriel Monteiro da Silva, diretor do

Departamento das Municipalidades, a necessidade de iniciar, sem perda de tempo, uma articulação perfeita das forças políticas do interior, para um trabalho que deve ser efetuado através dos prefeitos, os quais, em geral, são como que chefes políticos dos Municípios que dirigem. Dois carros oficiais, a fim de facilitar o trabalho, foram postos à sua disposição."

Capítulo III

PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO

3.1. *Específico o processo de formação de cada Município*

Muitos dizem “que o povo que não conhece sua história está condenado a repetir seus erros”. Cada Município brasileiro tem sua própria história e obviamente, fatos geradores específicos, em sua origem. Mas, na multifacetária composição brasileira, se pode agrupar muitos, quando similar ou idêntico o processo de ocupação de seu território. O povoamento no Brasil se deu (e continua ainda) desordenado, por espontâneos os afluxos populacionais. Ontem sertões, hoje cidades. Fato social que se repete nos grandes vazios populacionais, onde pequenos grupos de selvagens ainda perambulam. A fronteira política e as linhas divisórias com os países limítrofes, quase sempre foram demarcadas em sertões de ambos os lados da fronteira. Da presença dos bandeirantes o fundamento no desenho do mapa do Brasil. Mas sua verdadeira ocupação se deu à custa de incipientes núcleos populacionais. Há mesmo a afirmação de Alberto Torres, dirigida aos centros populacionais do interior, de que somos um país desorganizado.

A história dos Municípios brasileiros e fixação de seus limites correspondem ao desenrolar da fixação dos contingentes populacionais nas novas frentes de ocupação. Ali se implanta a incipiente estruturação da sociedade civil.

Partindo destes fatos óbvios, mais ordenado é o estudo de cada comunidade brasileira, mediante a identificação das causas de sua formação. A partir daí se vai para a tentativa da reconstituição da formação do poder político e de seu uso, a começar da urbanização.

3.2. *Motivos determinantes da criação de Municípios**

* Dante Martorano relata, em sua obra, as principais causas de criação do Município, considerando a realidade da época, e o País saindo do “milagre brasileiro”, em pleno início de abertura democrática. Até a Constituição de 1988, as regras que norteavam a criação de municípios era a Constituição de 1967 que por sua ementa Constitucional n. 1, de 1969, assim dispunha:

Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios.

Parágrafo único. *A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.*

A Lei Complementar n. 1, de 9 de novembro de 1967, estabelecia os requisitos do número mínimo de população, renda pública e forma de consulta e dava outras providências. Em 1980, existiam 3.974 municípios no Brasil. Em 1985, eram 4.090 e no ano 2000 existiam 5.561, portanto 22% a mais, e, atualmente, são 5.570 municípios, sendo que dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) mostram que quase um quarto dos municípios brasileiros (24,5% ou 1.364) apresentaram redução populacional. Em mais da metade (56,2% ou 3.130), as taxas de crescimento populacional foram inferiores a 1%, e, em 207 municípios (3,7% do total), o crescimento foi igual ou superior a 2%. (Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/.../16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacio>. Acesso em 15 jan. 2018).

A Constituição de 1988, à luz dos ideais descentralizadores, alterou radicalmente esse cenário dos tempos de Dante Martorano e, em seu artigo 18, § 4º, assim prescreveu:

Art. 18. [...] § 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996).

Recentemente, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei do Senado (PLS 199/2015) – Lei Complementar que estabelece exigências de população mínima e outros requisitos e regras para a apresentação de proposta de fusão ou desmembramento de municípios às assembleias estaduais, bem como a realização de plebiscito para consulta à população interessada. Para criação de novos municípios, será obrigatório a apresentação de requerimento à assembleia legislativa estadual, apoiado por 20% do eleitorado da área alvo de emancipação, demonstrando a viabilidade municipal e de contingente populacional mínimo. Assim, depois de fundido ou dividido, sua população deverá ser igual ou superior a 6 mil habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 12 mil na Região Nordeste; e 20 mil nas Regiões Sul e Sudeste. O novo município não poderá estar localizado em reservas indígenas, área de preservação ambiental ou terreno pertencente à União. Outro critério a ser observado é a existência de um número mínimo de imóveis, que precisa ser superior à média dos municípios que correspondam aos 10% de menor população no estado. Como se vê, os critérios dificultaram a criação de novos municípios no Brasil.

Sobre o assunto, Bulos (2015) comenta que a obrigação de lei estadual para criação do município faz entender que os municípios são, na verdade, autênticas divisões dos Estados. Ademais, note-se que a Constituição usou a palavra “populações”, no sentido de demonstrar que a consulta seja feita, também, à população da área a ser desmembrada. Ademais, a Lei 10.521, de 18 de julho de 2002, assegurou a instalação dos Municípios cujo processo de criação teve início antes da promulgação da Ementa Constitucional n. 15/96. (BULOS, Uadi Lamêgo. **Constituição Federal Anotada**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 543).

A Emenda Constitucional 15/96 obrigou a edição de Lei Complementar. Todavia passaram mais de dez anos e a dita lei não fora editada. O legislador manteve grande lapso de inatividade e apesar de estarem tramitando diversos projetos de lei para regular a matéria houve omissão. A *inércia deliberandi* das casas legislativas ensejou Ação direta de inconstitucionalidade por omissão, considerada procedente. (ADIn 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 9-5-2007, Plenário, DJ 6-9-2007).

No período colonial o Município funcionava como ponta de lança para penetração, sem nunca deixar de ser uma afirmação do poder da coroa portuguesa. ² Mais praça de guerra, fortaleza ou aquartelamento — o Município foi, em toda a Colônia, instrumento de dominação. O Forte Príncipe da Beira (1776), no limite do Brasil com a Bolívia o demonstra.

As feitorias; as vilas no litoral para defesa contra os piratas. Na serra acima paulista para o povoamento (Santo André-São Paulo). Até as sesmarias contribuíram. “Entre gente remota edificaram novo reino que tanto sublimaram” (Camões).

À população heterogênea de índios, mamelucos e de portugueses desterrados e posteriormente de escravos, foi sempre vedado o acesso ao poder público. As cortes governavam de Lisboa. Todas as cidades antigas litorâneas têm esta estrutura de fortaleza.

A própria política portuguesa se restringia mais a assegurar o domínio do que a desenvolver o bem-estar dos habitantes da sua colônia.

A motivação da vinda para o Brasil não fazia do português aqui chegado um ansioso edificador de um mundo novo.

Pelo contrário, agia como nostálgico negativista das coisas brasileiras. Encharcado não rechaçado em sua Pátria, banido, ou aliciado, sempre via ele o Brasil como cárcere e não como motivo de libertação. A ausência de espírito comunitário, de coesão social e a apatia política medraram nos primeiros ocupantes.³

3.4. *Formação espontânea*

Nesta fase, e mesmo noutras, surgiram também centros de populações decorrentes de outros fatores que não a vontade do Estado. Até a religiosidade influi (Aparecida do Norte).

Assim é que a situação estratégica originou cidades. São Paulo, ponto de convergência para o litoral e ponto de partida para o oeste, via Tietê, é o grande exemplo de município não nascido da vontade real, sim da vontade dos jesuítas.

3.4.1. *Outras causas*

Grande parte do Brasil teve a sua ocupação iniciada pela pecuária. É a civilização do boi. Em todo o nordeste, sudeste e até no

sul — nos primeiros séculos da Colônia — as fazendas de gado foram se adentrando pelos sertões. Com número razoável de fazendas numa determinada região, muitas vezes em ponto mais ou menos central, surgiram vilas.

Mais tais centros detinham sempre, em sua sede, populações escassas. Alguns serviços, as melhores edificações sempre pertencentes aos latifundiários, que as usavam rara e esporadicamente, nos festejos religiosos ou na venda do gado (feira).

Até a revolução de 1930 o município quase sempre era criado mais a título de homenagem aos poderosos da região.

3.4.2. *Economia extrativa*

Outra causa, a mineração. Movimenta ela migrantes de várias regiões do país, concentrando-se nas regiões ricas de minério. Esta, durante o Brasil-Colônia, foi uma das causas principais de formação de núcleos populacionais. Mas se ao veio aurífero acorriam os mineradores, a ganância da Coroa Portuguesa de imediato, nos lugarejos que fossem, estruturava seu poder político apto a assegurar plena tributação.

Recentemente, os centros de população nascidos na região carbonífera sul amontoaram populações de mineiros, sendo lenta a evolução na melhoria de suas condições de vida.

A madeira, no sul do Brasil, já neste século, assegurava prestígio, enquanto houvesse florestas nativas e condenava à ruína povoados, após a derrubada dos últimos pinheiros. Pouco se fez para assegurar em tempos futuros a matéria-prima.

Em regiões onde as atividades econômicas se restringiam àquelas denominadas extrativas, os centros de população eram raros

e se desenvolviam somente à custa do comércio, agrupamento de compradores dos produtos extraídos e dos vendedores de artigos consumidos pelos empenhados na extração. O pau-brasil de início, a madeira em geral, hoje ainda o babaçu, a castanha do Pará, o palmito, a lenha, a seringueira, e outras essências vegetais, fora terríveis danos com o desmatamento, pouco núcleos permanentes deixaram.⁴

3.4.3. *Atividades agrícolas*

À cana-de-açúcar, de início, e, posteriormente, ao cacau e ao café, culturas nobres pela demanda do comércio externo, se deve o surgimento de muitos Municípios brasileiros.⁵ Nos vales férteis, nas regiões adequadas ao cultivo — aos poucos surgiram vilas e cidades, consequência da prosperidade sazonal. O empobrecimento das terras quase sempre decretava decadência de regiões e quase nunca a substituição da monocultura.

3.4.4. *Colônias militares. Programas regionais*

Raramente se originaram de colônias militares Municípios brasileiros. Na ocupação dos espaços vizinhos às fronteiras, hoje, com destaque, se faz notar a influência das unidades do Exército Nacional, disseminadas na imensidão das nossas fronteiras. Assim se agruparam populações muito longe das comodidades urbanas, à custa da assistência de tropas aquarteladas nos sertões.

A SUDENE e a SUDAM têm, nas áreas de sua atuação, contribuído para o surgimento de núcleos populacionais. Ainda não se mediu, com exatidão, a extensão destas influências.

Goiânia e Belo Horizonte, nos Estados, e Brasília, na União, constituem os poucos exemplos da implantação, pelo Poder Público, de cidades com fim predeterminado: cidades-capitais.

3.4.5. *Grandes caminhos continentais*

Belém—Brasília é, no passado mais recente, a evidência de que as rotas comerciais, qualquer que seja sua natureza, fazem irromper, ao longo de seu traçado, inúmeros povoados. Logo após sua construção, um dos críticos acerbos da rodovia, em entrevista, dava “como estrada para onça passear”. Poucos anos depois, mais de cem povoados surgiram às suas margens. Com a barreira da Serra do Mar e com a floresta — as rotas brasileiras não podiam facilmente ser implantadas de trilhos de ferrovias ia de costa a costa. Mesmo assim os rios (São Francisco) e os caminhos originaram centros de população.

A Estrada da Mata, picada nos sertões do sul brasileiro, ligando à feira de Sorocaba (muare e bovinos em pé para a produção de couros, tangidos da Colônia de Sacramento no Rio da Prata), teve, nos “pousos”, os embriões de grandes cidades, nos séculos XVIII e XIX. Desenhado ficou nitidamente o percurso dos tropeiristas pelo sul, no pontilhado de povoados. Em todas as regras brasileiras, as “rotas de boi” foram fecundas na formação de povoados.⁶ Atualmente, dos pousos e postos de gasolina surgem embriões de cidades.

As ferrovias, ainda que em número pequeno, têm também no Brasil o desempenho de formadoras de vilarejos e até metrópoles.

Com o advento da Estrada de Ferro São Paulo — Rio Grande, concluída neste século, em pleno sertão, após 1918 surgiram prósperas cidades em quase todas as estações ferroviárias, antes meros pontos assinalados no mapa, nos projetos dos engenheiros, para apoio do

tráfego. Mas a partir dos serviços ferroviários se desenvolveram centros de população de ponderável crescimento.

3.4.6. *Ilhamento de grupos étnicos*

São raros, mas existem núcleos populacionais criados pelo isolamento total de algum grupo étnico. As distâncias forçaram o ilhamento. As reservas indígenas existem congregando poucos indivíduos de grupos étnicos, muitos em extinção. Também muitas populações negras se isolaram. Mantiveram até seus dialetos africanos intactos, nos sertões e até próximo a grandes centros, demonstrando este fato a dificuldade de interação no quase impossível relacionamento dos vilarejos brasileiros, ainda que vizinhos. Palmares sobreviveria não fora o prejuízo dos proprietários dos engenhos de onde fugiram.

3.5 *Colonização*

No Império houve o surgimento de centros urbanos, decorrentes da política governamental de captação de imigrantes. Desenvolvidos no 1º e 2º Impérios, é inegável o êxito de projetos de colonização por imigrantes alemães e italianos (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro). A migração dirigida também atingiu poloneses a partir de 1871.

Só neste século, no caso do norte, do nordeste do Paraná, do oeste de Santa Catarina e de Andradina (SP), surgiram os projetos particulares de colonização. Terras vendidas a brasileiros pelas empresas, onde as cidades eram totalmente planejadas e desenhadas nos projetos e implantadas pela iniciativa privada. Já as “agrovilas” da Transamazônica, de iniciativa governamental, não prosperam.

3.6. *Canteiros de obras*

Fato social hoje reiterando é a eclosão de grandes concentrações demográficas durante a execução de obras, principalmente no setor hidrelétrico. Nos acampamentos das empreiteiras, durante e após a conclusão da obra, surgem centros de população — futuros Municípios.

3.7. *Frentes pioneiras*

A libertação das frentes agrícolas nem sempre é um processo pacífico. ⁷ A ebulição acompanhou todas as frentes pioneiras de qualquer determinante.

Hoje há, em ebulição, extensas faixas territoriais brasileiras, até ontem desabitadas, pela eclosão de culturas (soja, café etc.) no serrado.

A migração do agricultor do Rio Grande do Sul, descendentes de italianos e alemães, foi a responsável pela ocupação do oeste catarinense, nordeste e norte do Paraná, Mato Grosso do Sul e hoje Rondônia e regiões da Amazônia.

Fato de grande repercussão nos investimentos privados, na Amazônia, é surgimento do que convencionou chamar de “Amazônia Legal”. Os incentivos fiscais, atraindo investidores privados, deflagra a ocupação, pelo “boi”, de extensas regiões. De tal atividade, como no passado, por certo resultará a formação de vilas e povoados. ⁸

3.8. *Política municipalista e ocupação de novos espaços*

São as enumeradas acima as principais causas da formação de núcleos populacionais no Brasil. A recapitulação disso tudo, para a

compreensão do Município brasileiro, é essencial. No entrechoque de interesses dos poderosos, no agravamento do pauperismo e no comportamento dos detentores do poder local é que se pode tentar definir a política municipalista brasileira, inibidora de todas estas anomalias. ⁹ Von Hering interpreta a cidade como lugar de usos refinados.

O Município une o *homo rusticus* ao urbano. E muitas vezes, nas recém-formadas cidades, há o predomínio da gente vivida dos sertões. Mas há imigrantes europeus e asiáticos. Escravos africanos. O caboclo sempre presente. Os índios. Toda a política municipalista deve encarar estas realidades. Ainda há muitos espaços a ocupar no Brasil. Só o fortalecimento dos Municípios evitará a turbulência e o caos no povoamento destas áreas vazias.

NOTAS

¹ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município; Ensaio Histórico*, Rio de Janeiro, Agir, 1946, p, 123:

“Não é fácil dizer quais as condições mínimas de renda, população e organização urbana que justificam a outorga pelo Estado das prerrogativas municipais a determinado grupo de vizinhos. Já tive ocasião de mostrar a variedade de critérios adotados no país, nas leis de cada Estado, em outro ensaio sobre os problemas fundamentais do Município, e as mesmas perplexidades encontradas pelos nossos patrícios de outros Estados apanharam o legislador mineiro. Afrânio de Melo Franco, encerrando debates sobre o projeto de nossa Constituição, manifestou a dificuldade em que se viu para adotar um dos pontos de vista enunciados em plenário. Finalmente, a Constituição aceitou como limites mínimos: 20.000 habitantes; 80 contos de renda anual; existência de edifícios para o governo municipal, escola, posto sanitário, matadouro e terreno para cemitério. Se nos lembrarmos de que, no Império, era frequente não se

realizar a instalação de Municípios por falta de prédios convenientes para sede da municipalidade..."

- ² MACHADO NETO, A. L., *Sociologia Jurídica*, Ed. Saraiva, 4^a ed., p. 316:

"Do outro lado quem encontraria? Povos de origem tribal em diferentes estágios culturais, todos eles beirando, porém, o neolítico despossuído de uma regulamentação realmente jurídica, mas antes dominadas ainda pelo império da norma indiferenciada do cunho sagrado.

Era, pois, o direito português que deveria constituir a base de nosso direito nacional sem maiores competições. Também no âmbito jurídico temos mais uma ocupação do que uma conquista"

- ³ CUNHA, Fernando Whitaker da, *op. cit.*, p 459:

"Desenvolviam-se e prosperavam tais unidades agrícolas e pecuárias. Quase se bastaram, a tal ponto de os vizinhos viverem um ano ao lado do outro, sem até precisão de maiores relações, até que um dia o aumento de vizinhos e a prosperidade de cada um fez com que entrassem em relações. Surgiram elas em torno da capela, que, por sua vez, teve como ponto de partida o modesto templo muitas vezes erguido pela piedade de um dos vizinhos, espontaneamente, ou em virtude de ex-voto feito para obtenção de alguma graça." É o entendimento de Ataliba Nogueira, uma de nossas autoridades no assunto. Complementa, por sua vez, Paulo Mercadante:

"Estabelecidos pela fé, os vínculos de vizinhança pontilhavam, em pouco tempo, casebres irregulares próximos à igreja. Quando surge a rancharia no percurso das tropas." Por influência dessas surgem, então, pousos e estalagens. Desenvolvem-se o comércio e o diálogo. O compadrio sedimenta a paisagem social. O levantamento do pelourinho completa o status."

- ⁴ MATTOS, Carlos de Meira, *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1975, p. 85:

“Analisando o movimento migratório nordestino para a Amazônia, diz-nos o Professor Samuel Bandeira: “A arrancada sertaneja para a Amazônia foi o destacamento da fronteira econômica, pela supremacia da borracha. Inscribe-se naquela tendência de flutuação, de instabilidade, de apoio econômico, arrastando a corrente povoadora à procura de um novo produto rei. Para compreendê-la se faz mister enquadrá-la neste movimento alongado da costa para o norte, do litoral para o interior, do sul para o oeste, como salienta J. Normande. É a mesma avalanche migratória do grupo incluindo a mina na fome de ouro, correndo do massapê na plantação da cana, invadindo a mata na caça ao índio, da droga, do mito, assaltando o sertão ou o pampa na pista do boi, avançando em São Paulo e no banzerio da “onda verde” amassando a Amazônia no rastro do ouro-negro.”

⁵ CUNHA, Fernando Whitaker da, Verbete “Município”, Enciclopédia saraiva de Direito, p. 458:

“O português é mais um homem privado do que político.” Por isso mesmo, patriarcal e individualista. Dizia Vieira que, entre nós, “cada família é uma república”, asseverando Simão de Vasconcellos: Ninguém aqui é república (não tem afeto à coisa pública, à coletividade, à pessoa social)”. Em virtude disso, e da influência reinol em nossa formação, “o que se elabora lentamente, no meio colonial, é o poder que deita suas raízes na ordem privada ou na constituição familiar”, explica Fernando de Azevedo, em bem lançado livro sobre o fator político na civilização do açúcar.”

⁶ ALMEIDA, Horácio de, Brejo de Areia; Memórias de um Município, Rio de Janeiro, MEC, 1958, p. 11:

“O sítio onde mais tarde surgiu a cidade de Areia tinha apenas um curral à margem da estrada para recolhimento do gado que vinha do sertão, com destino aos mercados do litoral. Ao redor desse curral começou a nascer o povoado.”

⁷LÚCIO, Antônio, *Estudos municipais nº 1*, (s.l.p), Serviço de Documentação do DASP, 1954, p.5:

“Para exemplificar o que vimos afirmando, temos, no passado, a chamada Guerra do Contestado, cujo movimento custou à União e aos Estados do Paraná e Santa Catarina, além de grande perda de vidas, enormes somas de recursos com a mobilização de boa parte do Exército e das forças políticas destes dois Estados. Uma das mais fortes razões que fazia com que os caboclos se aliciassem nas hostes rebeldes, era a explosão de um sentimento de revolta contra as grandes concessões de terra, as quais vinham escorraçá-los daquilo que entendiam ser de sua propriedade.”

⁸CARVALHO, Orlando M., *Política do município*, Tese, p. 79:

“Vistos pelo mapa de Minas que a Comissão Geográfica do Estado está levantando, os Municípios mineiros apresentam a forma de pequenas aglomerações de população, espalhadas aqui e ali, dispersas, às vezes, sobre imensos territórios de dezenas de milhares de quilômetros quadrados. Há um núcleo mais adiantado — a sede — e os distritos, Povoados e fazendas.

Na verdade, é possível haver administração somente nos núcleos urbanos mais importantes do Município. O resto dificilmente interessa, como fundamento para um sóbrio e essencial governo municipal.”

⁹SOBRINHO, Barbosa Lima, *Atualidade da “Campanha Municipalista”*, in *Revista Brasileira dos Municípios*, julho-setembro, 1946, p. 446, rodapé nº 16:

“O municipalismo, como hoje o entendemos, dependeu da formação das cidades, com os seus interesses próprios, seus problemas característicos e sobretudo, sua emancipação diante da influência dos latifundiários, tão bem expostos e compreendidos na sociologia do Sr. Oliveira Viana. Por último atende-se o que vai e vem de gente, na caótica ocupação, certamente levou a improvisação para as comunidades brasileiras. Faz-se rápido e

mal, pois se imagina tudo de pouca duração. Este mal é de ser extirpado. Incluindo um comportamento social nas populações migrantes no Brasil, se terá instrumentos de ocupação permanente assegurada pelo alinhamento de uma infraestrutura definitiva.”

¹⁰ AROLDO DE AZEVEDO, “Embriões de Cidades Brasileiras”, *Separata da Revista de Geografia*, nº 35, março de 1957.

Capítulo IV A CIDADANIA MUNICIPAL

4.1. *Envolvimento Municipal*

O Estado Nacional, no gigantismo da estrutura burocrática governamental da máquina estatal moderna, aniquila a personalidade do indivíduo. É ele um número qualquer, a fração de um inteiro, e seus característicos individualizadores se diluem no todo. O Estado como entidade política artificialmente estruturada, vai além da compreensão do pequeno grupo social. Escapa à percepção do indivíduo o resultado global de sua participação.

Daí, antes de ser cidadão de um Estado, emocionalmente o indivíduo adota uma cidade ou Município. É a cidadania municipal considerada feixe resultante de seus direitos e deveres do indivíduo para sua Prefeitura, inquestionavelmente o que mais politicamente o sensibiliza. O que mais lhe toca de perto. O governo municipal abre ruas, enumera as casas, ilumina os logradouros públicos, licencia as edificações, autoriza a localização de estabelecimentos, limpa as ruas, conserva as praças — enfim é o poder público que mantém reiterado contacto direto com o cidadão. Esta vinculação com o Município é harmônica com a natureza humana. Antes a tribo, o feudo, o burgo. Hoje o Município.

Para muitos futurólogos, na transitoriedade do relacionamento entre indivíduos no futuro, há a certeza de residências transitórias até materializadas nos módulos desmontáveis.¹

As municipalidades alemãs, mantendo atualizados fichários registradores dos diversos domicílios na vida inteira dos ali nascidos, de suas sucessivas residências, à custa da obrigatoriedade na comunicação

do novo endereço, são pontos de referências indispensáveis. Situa-se assim cada indivíduo no espaço geográfico de sua Pátria.

Instintivamente todo indivíduo humano procura balizar sua vida tendo como ponto de partida seu local de nascimento.

Já no domicílio há manifestação expressa da vontade individual, optando por uma determinada parte da terra que se adora como futuro centro das atividades em sua vida profissional.

O lugar de nascimento marca a pessoa, e, no registro civil de cada fato biológico, o indivíduo cria elo indestrutível com o Município. Gerações e gerações, no futuro, farão a conexão de cada indivíduo com seu próprio berço natal.

Assim, o Município, mesmo se existente apenas pela vontade do Estado, sua natureza extravasa do meramente administrativo, do exclusivamente jurídico, do essencialmente político para envolver também implicações na área sociológica.

A lei não foge a tal realidade. O foro competente para conhecer as ações cíveis entre o indivíduo é o de seu domicílio. As Forças Armadas, no alistamento dos jovens para o Serviço Militar, se valem do Registro Civil do local de nascimento. Toda a documentação individual é calçada na “certidão” de nascimento. Documento comprobatório da existência real de uma pessoa física capaz de direitos e de obrigações.

4.2. Serviços público individualizados

Quando os serviços públicos, pelos altos custos de sua implantação, passam para o controle da União ou do Estado, deveriam sempre ser reservadas atribuições ao Município. Isto porque houve indivíduos a marcação de seu próprio ponto geográfico de partida ou de referência, vinculação a um Município. Aos ali residentes se deve

reservar o direito de optar pela oportunidade, tipo e qualidade da prestação do serviço público.

4.3. *Essência da cidadania municipal*

Há alguma coisa de animal nisto. Do indivíduo humano tem o procedimento biológico de animal se embarafustando em sua toca adentro, para o sono, para o ócio, para a paz consigo mesmo e até para a morte. Diz o homem do campo do sul: “Cavalo velho quando quer morrer, desembesta para a querência.”²

No mundo de transformações há o desafio para o Município, sua permanente humanização. Isto porque é ele o portão de entrada dos indivíduos na máquina estatal.*

* Evidentemente, à época em que Martorano refletia sobre sua obra, o Brasil ainda não tinha passado pelo acelerado fenômeno da migração. O Contingente da população rural era maior do que a população urbana. Sua cidade de Videira ainda possuía, no interior, mais de 40 escolas de ensino básico. Hoje, não possui mais nenhuma. A migração para a cidade foi um fenômeno avassalador e transformou muitas cidades em grandes metrópoles, outras cidades regionais tiveram grande crescimento urbano, embora, no século XXI, estejamos presenciando os municípios menores diminuindo a população que migra para os maiores centros urbanos. Esse e outros fenômenos fizeram crescer o individualismo e o espírito comunitário arrefeceu. Hoje, os vizinhos já não cuidam tanto entre si, em grande parte nem se conhecem, fazendo desaparecer a intervenção local como um fenômeno político da melhoria da organização social com vista à qualidade de vida. Se estivesse vivo, hoje, Martorano certamente estaria apontando para um

Município, não apenas com autonomia jurídica de Ente federado, mas como uma Comunidade Social.

Mas a cidadania municipal se constituiria, em suma, no feixe daqueles direitos e obrigações que asseguram melhores condições de vida, de autorrealização, e, principalmente da certeza de ser ele cidadão tratado como gente pelo seu Município. À União e ao Estado se perdoa tudo. Mas do Município se exige quase que total identificação a cada um de seus jurisdicionados. “Minha cidade, o meu berço natal...” Daí, na busca de seus objetivos, o Município jamais deveria alijar este ônus. Única acolhida mais encorajadora que o Estado reserva aos indivíduos. De todas suas faces, a única humanizada é a municipal, onde os indivíduos procuram um diálogo direto e imaginam seu diálogo abranger toda a estrutura estatal (política e administrativa) por inteiro.

NOTAS

¹ *tofler, Alvim, O choque do Futuro, São Paulo, Arte Nova, 1972.*

² *Desembesta: galopa desenfreadamente.*

Querência: local onde se passam os primeiros anos

Capítulo V O PODER LOCAL

5.1. *Pioneiros x Estado*

Cada Município brasileiro é um universo próprio. Ainda que o Brasil pretenda pôr fim a uma era autoritária e centralizadora, é evidente que o Município estereotipado não pôde ser imposto. As distâncias, dimensões absurdamente desiguais, composições étnicas próprias, estágios diferentes de desenvolvimento, solos diversos, necessidades específicas e história própria impossibilitaram padronizar mais de quatro mil Municípios brasileiros em todos os valores, ainda que de conteúdos análogos.

Nuns somente cidades; noutros, quase só campo; noutros, meio urbano e rural — até isto não se encaixar nas medidas certas do Município romano (somente cidade) e mesmo no visigodo (urbano e rural).¹

No Brasil, mesmo resultante de uma deliberação do Estado que o cria, tal ato de vontade estatal tem mais caráter homologatório. É o reconhecimento do Poder Público de que determinada parcela do território brasileiro possui requisitos tais que a faz ascender à categoria de Município (Emenda Constitucional nº 14).*

* Dante Martorano se refere à Emenda Constitucional n. 14, de 9 de setembro de 1980, que *Altera o Título das Disposições Gerais e Transitórias, estendendo os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Suplentes até 1983, imprimindo nova redação ao artigo 209. AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Artigo único - O artigo 209 passa a vigor reescrito nos termos infra: "Art. 209 - Os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e seus Suplentes, estender-*

se-ão até 31 de janeiro de 1983, com exceção dos Prefeitos nomeados.

Parágrafo único - *As eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores serão realizadas simultaneamente em todo o País, na mesma data das eleições gerais para Deputados.*” (Brasília, 09 de setembro de 1980).

Se à sociedade civil se dá o processo de ocupação da terra, da expansão demográfica e da produção econômica — o Estado brasileiro surge nas pequenas comunidades, tão-somente nas fases em que evidentes as vantagens para a Fazenda Pública.²

A estrutura burocrática do Estado tardiamente aparece: quando os pioneiros já asseguraram ao recém-formado centro de população uma estrutura apta a lhe garantir um mínimo de desenvolvimento.

De tal atraso na organização política de populações agrupadas ainda que inibidor, na resolução da problemática municipal do Brasil resulta a supremacia da iniciativa privada. Melhor, do puro interesse de particulares.

5.2. Ausência do poder público

Na metáfora inadequada e incoerente, se poderá afirmar que:

“O desaparecimento do Estado, tão ardentemente visualizado pelos marxistas, no Brasil ocorre em todas as frentes pioneiras e nos sertões.” Inexistente lá ordem jurídica. O aparelho de repressão estatal se restringe às Capitais e às grandes Cidades. Grandes espaços vazios acoitaram, e ainda o fazem, delinquentes ou qualquer outro tipo de condenado às penalidades impostas pelo Estado.

Desde que se queira fugir à ação da lei, os sertões aí estão. Quase sempre, até eles se podia chegar a qualquer instante, a pé ou se valendo de qualquer meio de locomoção, lento ou obsoleto que fosse.

Chapadão do Bugre, de Mário Palmério, conta situações reproduzidas aos milhares na realidade, ainda que pareça tudo ficção deste escritor brasileiro.

Estes aspectos de fuga à lei e à ação do Estado dificultam o fortalecimento do Município. Principalmente porque a ele cabe quase sempre nada do aparelho de repressão do Estado.

Se a opção pelos sertões implica numa justiça ou no aparelho estatal à caça do condenado, no setor municipal a fuga é constante e extremamente fácil. É quase mera escolha.

Esta alienação comunitária, esta *desvinculação cívica* das populações brasileiras redundam numa inversão. Exige-se tudo do Poder Público. Os indivíduos só pleiteiam serem beneficiados pelas “facilidades” dos governos. É a falta de conscientização de que eles participam de um grupo urbano.

Esta marginalização é agravada pela delinquência. O número de mandados judiciais de prisão não cumpridos, nas mãos de Oficiais de Justiça e da Polícia Judiciária, é alarmante. Nas grandes metrópoles, aos milhares. É o que se verifica nas Corregedorias. Uma desproporção assustadora entre cometidos e julgamento concluídos.

O Poder Judiciário no Brasil, com juízes de formação jurídica aprimorada, não se libertou de uma estrutura anacrônica e em ululante descompasso com a dinâmica social. O Estado foi ficção por muito tempo, em quase todos os espaços brasileiros. Até lá a moeda talvez tenha sido tudo o que o Poder Público brasileiro tenha feito chegar.

Na realidade, na ordem jurídica brasileira houve sempre mais adesão do indivíduo. Uma opção. Se quisesse cumpriria as Leis. Se não, desapareceria do local do delito. Ainda hoje se emigra para as novas frentes de ocupação. Também se pode tornar desbravador de nova frente, credor até do reconhecimento da sociedade.

Esta permissividade à fuga da ordem jurídica imposta até nas cidades, certamente foi inaugurada com a remessa de portugueses condenados para o Brasil. A transformação de outras penas em degredo significava também a libertação. Os documentos dos primeiros jesuítas descrevem o tipo de vida do europeu na promiscuidade sexual e na inexistência de moral nos seus relacionamentos. Esta opção, nos costumes de todos os tempos no país, se consolidou em algumas regras de comportamento universalmente aceitas no mundo brasileiro, no desrespeito generalizado ao Poder Público.

A identificação e captura dos delinquentes, se tem ainda como dogma incontestado, aqui no Brasil, ser *exclusivamente de competência da política*. Em determinados casos, em certas regiões e em específicos tipos de crime, se admite que a vítima se valha da proteção de leis e até denuncie o delator. O “dedurismo” é execrado *nacionalmente*.

Condicionadas as suas grandes limitações, de capacitação e de recursos, a polícia, por sua vez, não tem o desempenho esperado. Daí, do Estado, nas grandes cidades brasileiras, ter sido grandemente minimizado o poder coercitivo.

Os movimentos migratórios internos sempre escaparam à vontade estatal. Não só trabalhadores nas correntes sazonais, mas também, famílias inteiras buscando novas posses, garimpeiros, seringalistas, ervateiros, boiadeiros e pescadores. Mão-de-obra das grandes obras estatais, os castanheiros, enfim, sucessivas correntes migratórias cujo fluxo nem o Estado sequer detecta, quanto mais comanda. Todas estas marés se transformam em ondas incontroláveis no caso das secas e outras calamidades.

A partir do comportamento dos indivíduos e da formação dos grupos sociais — se deve, numa nova ótica, analisar qualquer Município brasileiro.

5.3. Coronelismo e patriarcalismo

Se houve o desbravador naquele que fugia à ação estatal — houve também grande parte da população brasileira infensa à quebra de laços que a prendesse ao grupo social onde fora incrustada pelo clã ou pela família.

A relativa segurança oferecida nas plantações de açúcar, cacau e café (alas de destaque da agricultura brasileira) atraía e conformava famílias inteiras. Ilusória visão de uma pretensa regularidade do salário. Garantia de que não seria exigida uma atividade desgastante para assegurar a alimentação, as fazia acomodadas ao redor das *casas-grandes* e das fazendas. Não que a vontade do Estado, antes de 1930, se fizesse chegar àqueles enclaves. Neles o senhor detinha em si todos os poderes. Abrigava quem quisesse, aceitando criminosos úteis para determinadas tarefas e eliminando ou expulsando aqueles que, a seu exclusivo critério, deveria rechaçar.

A Guarda Nacional, 2ª Linha do Exército Brasileiro, era a forma pela qual os detentores do poder local (os latifundiários) passavam a ostentar como reconhecimento do Império e até da República Velha de sua jurisdição. Fragmentado o poder até 1930, era inexistente nos Municípios como resultante de uma vontade coletiva, de um consenso de Municípios ou até de uma afirmação partidária. Até os partidos vinham render vassalagem aos poderosos economicamente ou aos politiquieiros.

O comerciante, quando chegava a acumular capital, quase sempre, procurava pelo casamento ou pela aquisição de terra, se infiltrar no coronelismo. Até o industrial se equipararia ao coronel, na ascensão de *status* no meio rural.

5.4. *O poder no Município*

De quem o interesse pelo fortalecimento do Poder Municipal? Somente nas desavenças entre famílias, a Prefeitura serviria tão-somente de mais uma arma a serviço de um dos grupos em choque.

Àqueles que nas sedes municipais ofereciam serviços, jamais podiam contrariar os poderosos. Constituía-m eles sua clientela. Os costureiros, seleiros, bordadeiras, mecânicos, carpinteiros, marceneiros, fotógrafos e pedreiros, o pequeno comerciante e o bodegueiro. Até os prostíbulos.

Os órgãos federais (Correios e Telégrafos) e Coletorias Federais, quando existentes, se valiam das indicações dos poderosos para preencher os postos e funções ali existentes. Com isto a municipalidade nada mais era do que uma arma a ser brandida nas desavenças locais.

A Polícia tinha presença simbólica. Uma desproporção incrível de forças da Delegacia com qualquer fazenda fazia do organismo policial mero negociador, quando não inteiramente a serviço de um dos grupos. Quase sempre espectador ou agindo em área onde não houvesse interesse localizado dos detentores do poder. Sobrava-lhe a vigilância às prostitutas, de quem auferiam rendas na “taxa” de fiscalização, e ainda da regalia de se valerem gratuitamente do serviço existente.

Para muitos também na República Velha, a religião foi o “ópio do povo”. Poder de persuasão para integrar os indivíduos ao grupo local. A pregação católica romana de submissão à pobreza, para os pobres, foi assim desvirtuada em instrumento dos dominadores. Anestesiando os humildes, amenizava a miséria. Paralelo ao conformismo, se fazia intensa prática da caridade. Era principalmente as mulheres que a doutrinação sensibilizava. Elas assistiam os miseráveis, fracos, pobres e doentes.

O ensino público, sempre ausente dos Municípios em formação, quando implantado, exige ainda hoje dos professores, no irrisório de seus salários, idealismo exacerbado para ensinar a ler.

Este o Município no Brasil até 1930. Desde a Colônia. Verdade que ainda há focos na imensidão brasileira, em que imperam todas estas determinantes. Municípios por inteiro ainda nesta fase.

5.5. O exercício do Poder

Para o estudo da realidade brasileira como um todo, principalmente em sua evolução, não nos é possível deixar de rememorar esta evolução da presença do Poder Público, via municípios. Mais ainda, desde a Colônia até hoje, analisar o exercício do poder dos Municípios é historiar as lutas por este mesmo poder. Também constatar as modificações da estrutura política e administrativa do município, principalmente decorrente da vigência de normas constitucionais. Por último, concluir como a ação municipal pode planejar e definir as condições de vida do brasileiro de hoje e de amanhã.

NOTAS

¹ BIELSA, Rafael, *Princípios de regime municipal*, 3^a Ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1962.

² VIEIRA, Dorival Teixeira, "As estruturas do poder político no Brasil", *Problemas Brasileiros*, São Paulo, 17 (183): 6-18, jan., 1980.

"A estrutura do poder no Brasil, se for bem estudada pelos historiadores, dentro das linhas gerias que adotamos, ou por outro método qualquer, mostrará que o nosso destino histórico começou sendo o de um poder maior municipal do que central, ainda que colonial. Quer dizer, quem menos mandava no Brasil era o Governador Geral. Agora as coisas

mudaram. Talvez a minha intenção oculta tivesse sido esta: mostrar que as coisas mudaram do ponto de vista político, pode-se dizer que hoje representamos a anti-história. Se o Brasil for bem estudado sob este ângulo das estruturas do poder, da sua transferência e irradiação, será possível provar que somos o exemplo oposto ao materialismo marxista. De acordo com a tese do materialismo histórico, deveríamos ter tido o mesmo destino dos países europeus e de outras colônias; deveríamos ter partido de uma concentração de poder para uma delegação crescente. Quer dizer: as decisões fundamentais, básicas, ficando nas mãos do poder central, e apenas a execução nas mãos dos Municípios e das regiões. Aliás, era esse o espírito do Pacto Colonial: é esse o espírito do colonialismo. Mas o Brasil contrariou tal espírito: construiu-se de outra maneira; em termos de poder. Se alguém apelar para a tradição, temos pequena tradição histórica em termos de tempo histórico. Apesar disso, se for verdadeira a tese dos ciclos de Le Bon, caminhamos historicamente em espiral, e não em linha reta, seja qual for a direção que nossa tendência evolutiva pretenda tomar. É possível que retornemos, até certo ponto, a estruturas do poder e a processos políticos já postos em prática anteriormente, embora apresentando certas alterações, porém não fundamentais.”

Capítulo VI AUTONOMIA DO GOVERNO MUNICIPAL

6.1 *Conceito de autonomia*

Como Municípios, não se podem encarar as cidades gregas que eram repúblicas — forma originária do estado democrático. Mas o Município não é o Estado em si, é uma instituição político-jurídica criada pelo próprio Estado. Desta forma, numa federação, o regime municipal não é definido por ele próprio. No Estado Unitário, o Município é sujeito às leis centrais, sem ser fonte de leis.

Prega-se muito e atabalhoadamente a autonomia municipal. E na insistência deste municipalismo, quase que se desmantela o Estado. Pretendem muitos, no excesso, tão livre o Município, que nenhum poder público possa limitar as decisões de seus governos. Este Município não existe, nem deve existir. ¹

Poder-se-ia definir a autonomia como aquela que assegura ao Município ampla liberdade em se autodeterminar, naquelas questões em que há evidente o interesse meramente local, ou o exclusivo bem da comuna. Mas partindo deste raciocínio — se deságuam todas estas estruturas no caudal imenso das finalidades supremas do Estado. Vago o sentido de autonomia, portanto — uma vez que aquilo que influi num determinado município nem sempre atua em outro. Quais os assuntos privativos, somente dos Municípios? É possível dissociar por completo uma função exclusivamente municipal de um problema específico comunitário — do bem comum, precípua finalidade do Estado?*

*A autonomia municipal – expressão da liberdade das pessoas e grupos livres que compõem o Município, o *conventus victorum* – é princípio do qual decorre o mesmo conceito de

soberania nacional. Esta soberania, seja a política, seja a social, encontra sua justificativa no reconhecimento daquele atributo natural – não derivada do Estado, mas antecedente ao Estado; não uma delegação deste; não uma arbitrária criação legal constitutiva, mas um reconhecimento declaratório. (LUZ, Ivan. Teoria Geral do Município. REVISTA JURÍDICA DA PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Brasília, v. 4, 1967. p. 20).

Possuir autonomia não significa poder agir de forma incondicional ou ilimitada. Quando se fala que aos Municípios é conferida autonomia, significa dizer que a eles é deferida uma atuação dentro de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 98).

Exatamente como Martorano sonhava, Bonavides (2006) diz que com a Constituição de 1988 o Município brasileiro se transformou na vanguarda das autonomias federativas. “Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão.” (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19. Ed. São Paulo: Melhoramentos, 2006. p. 345).

Com a Constituição de 1988, o município logra a autonomia de competência ou capacidades inerentes ao poder de gerir seus negócios, como Ente federado. A Constituição inova, seja em relação às Constituições passadas ou em relação aos modelos federativos

estrangeiros, transformando o Brasil em uma federação peculiar, que alguns chamam de atípica e ilógica, porque os Municípios compõem, com a União, os Estados, o Distrito Federal, o conjunto dos Entes da República Federativa do Brasil.

Se, ao menos em tese, em todos os fatores municipais há interesse do Estado, ainda que remoto, se chegaria à simplista conclusão da impossibilidade de autonomia da administração municipal. O Estado seria então o supremo árbitro? Não necessariamente. A autonomia municipal se fundamenta não na desvinculação do Estado, mas sim no maior grau de interesse puramente local e específico em cada uma das decisões do poder público. Problema quase que de graduação, portanto. Tanto mais atingido o Município e somente ele, mais deva ser autônoma a administração local em tais hipóteses.

Autonomia em que, e nela até onde autodeterminação? É a máxima indagação. ²

O Município europeu não foi autônomo. O governo local somente seria previsto na Federação norte-americana. Ainda assim, a cada um dos Estados da União competia a própria dimensão desta liberdade.

6.1.1. *A autonomia na Federação norte-americana*

Os Estados-Membros da União, e, principalmente o Poder Judiciário norte-americano reiteradamente restringiram a plena autonomia municipal. Mas em 1875, na constituição do Missouri se admitiu a plena autonomia ao estipular: “Toda cidade que tenha população superior a cem mil habitantes pode outorgar a si própria o governo municipal que considere conveniente”. Quase que o poder constituinte municipal propriamente dito.

Em 1879 a Califórnia deu a São Francisco a autonomia municipal. Washington, em 1889, Minesota em 1896. Austin F. McDonald, em *American city governement and administration*, esclarece, para acompanhar a evolução ser necessário o estudo em Mc Bain (*The Law and the Praticce os Municipal Home Rule*), entre os anos de 1875 e 1915; de 1915 a 1930 há o estudo de Joseph D. Mc Galdrick (*The Law and the Praticce os Municipal Home Rule*, 1916 a 1930). Mas em todos, de uma forma ou de outra, mesmo aqueles Estados nos quais se dá autonomia independente de sua população, há sempre uma limitação, como Michigan, à autonomia municipal, pois fica submetida à constituição e a leis gerais do Estado.

6.2. *Correntes contrárias à autonomia do Município*

Há os que negam a validade da autonomia municipal. E o fazem com ardor.

Alegam alguns que os partidários da autonomia municipal em geral não são juristas, pois “não se fundamentam no direito fundamental, mas invocam aspirações de política local, de interesses sociais, de administração própria, de eleição de autoridade de forma de sufrágio”. A experiência prova — e isto deve ser declarado — que os conselhos de eleição popular em nosso país, salvo exceções, têm sido técnica e moralmente inferiores às comissões administrativas designadas pelo Poder Executivo, conclusão, desalentadora por certo”³

Outros argumentam que por ser tão pequeno o campo de ação do Município, é ele de ínfima importância. Os serviços públicos cada vez mais são transferidos a órgão estaduais ou federais. Por outro lado, nenhum Município pode se acastelar, sob pena de, em sua xenofobia, se desligar do processo de desenvolvimento, quando da negativa a seus munícipes da utilização de comodidades trazidas

pelo desenvolvimento nacional. Nisto está incluída a maioria dos serviços públicos, melhor aparelhados, menos caros e mais produtivos; explorados e esquematizados em âmbito regional e não pulverizadas em concessões conflitantes e conseqüentemente inibidoras da satisfação das necessidades coletivas. Daí a reprovação ao monopólio (ou delegação dele) pelo Município.

Um outro argumento contra a autonomia é a corrupção. Segundo alguns autores, ela é mais ativada no caso da administração municipal não sujeita à centralização.* Livres do controle das Assembleias Estaduais, as Municípios se transformam num ninho de funcionários e de administradores viciados. A locupletação é mais farta, pois restrito o número dos que tomam conhecimento das coisas públicas de interesse municipal. Instalada a corrupção — impossível, dizem, se valer das forças coercitivas das Unidades da Federação para desalojá-la.

* A corrupção tem devastado o Brasil nesses últimos 15 anos. A prática da rouboalheira e desvio do dinheiro público nunca foram tão grandes. São bilhões de reais que a operação “Lava Jato” descobriu. Por outro lado, os Estados e os Municípios, dependentes de liberação financeira da União, conformam-se e deixam de exercer a autonomia de competências em diversas áreas, sobretudo nas questões do Direito Ambiental e Educacional. Como consequência da centralização, acelera-se uma prática paternalista que alimenta atitudes passivas das massas e até mesmo o silêncio dos mais esclarecidos. Tudo isso é reforçado pela ausência de planejamento de Estado que cede lugar à implantação de políticas de governo com interesses particulares.

Em decorrência disso, a Democracia é falseada e a opinião pública fabricada pelos meios de comunicação, que manipulam as

informações em troca de contratos com altos recursos financeiros. Por outro lado, observa-se nas camadas mais populares, e até entre a população mais escolarizada, a ilusão da participação democrática. De acordo com Zancanaro (1994), as práticas políticas no Brasil, ainda sob os resquícios da época colonial, privam a Sociedade brasileira de desenvolvimento de padrões sociais éticos. Além disso, induzem a confundir o público com o privado e a conceber a ordem jurídica como um recurso a ser manipulado em favor próprio, alimentando a corrupção em todos os níveis de governo, nutrindo a impunidade tanto dos corruptos como dos corruptores.

Para grande parte dos brasileiros, a corrupção integra a lógica do cotidiano. Ela é estrutura social, norma de comportamento, forma de consciência porque “não há vida sem mordida. Sabe-se que sem propina nada anda e, portanto, a corruptolândia está em toda parte.” (ZANCANARO, Antônio Frederico. *A Corrupção Político-Administrativa no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1994. 164 p.)

Rafael Bielsa insiste no caráter político da autonomia municipal, dando-a como impossível de existir juridicamente no Município — alegando que as concessões, a administração e as leis aplicáveis na esfera local transcendem à competência da municipalidade.

Dizem — há ainda o fato de serem as cidades *áreas naturais*. Não criações jurídicas. Os limites originários das leis instituidoras dos Municípios não correspondem, quase nunca, aos da realidade geográfica. Separam-se, com isto, comunidades e se amputam *unidades econômicas* naturais, que são as cidades.

Mais ainda: pequenos Municípios são altamente privilegiados com autonomias, enquanto bairros das grandes metrópoles não se

autogovernam, mesmo que tenham centenas ou milhares de vezes maior população.

6.3. A defesa da autonomia

A todos estes argumentos se responde satisfatoriamente, evidenciando-se a necessidade da autonomia municipal. Inicialmente se esclarece não ser autonomia sinônimo de soberania. O Município é autônomo, não soberano.*

* Parece importante complementar com o que afirmou Kelsen (2000, p. 448) sobre autonomia: “A chamada autonomia local é uma combinação direta e deliberada das ideias de descentralização e democracia. Os órgãos que criam normas locais são, nesse caso, eleitos por aqueles para quem essas normas são válidas. Um exemplo de unidade local autônoma é a municipalidade e o prefeito. Trata-se de um autogoverno, local e descentralizado. A descentralização refere-se apenas a certas matérias de especial interesse local; e o alcance da autoridade municipal é restrito ao estágio das normas individuais.” (KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 448. *Título original: General Theory of Law and State*).

Dizem alguns ser até norma do direito natural, da mais elementar justiça, permitir aos próprios Municípios o direito de exercerem o governo no que é de seu exclusivo ou principal interesse.⁴

Coma autonomia se estimula o espírito cívico dos habitantes do Município. Sua pessoal participação nas decisões da comunidade, a convicção de ser uma norma jurídica a resultante de um processo legiferante de que participam, os vinculam mais à cidade.

Consequentemente, se utiliza o potencial de criatividade e dedicação de muitos cidadãos que permanecem indiferentes, se estão longe de suas vontades as decisões de problemas de suas próprias comunidades.

A centralização significa o congestionamento; decisões estereotipadas mal elaboradas e inoportunas. Tavares Bastos, no clássico *A Província*, no prefácio, cita Vivieu, que por sua vez se refere a ministro inglês: “Se eu quisesse provocar uma revolução social na Inglaterra, o que antes de tudo invocara, fora a centralização. Se ao governo pudesse lançar-se a responsabilidade por tudo quanto vai mal, em um canto qualquer do reino, dali resultaria um descontentamento geral, um peso de responsabilidade, tão grande, que debaixo dele seria o governo bem depressa esmagado.”⁵

A criação de um Município leva em conta os limites em que atua uma unidade econômica, uma população homogênea, ou melhor, uma comunidade merecedora de específicas respostas.

Na evolução a comunidade se transforma, sendo engolida por outras circunvizinhas ou irradiando sua própria influência até quase centena de quilômetros de seu centro. Em tais casos, principalmente nas áreas metropolitanas, a necessidade do reagrupamento ou mesmo do desmembramento não invalida a autonomia do Município. Foi-lhe necessário este privilégio em determinada fase de sua evolução, e, se for reagrupado ou dividido, certamente serão outras as condições atuais da comunidade.

A corrupção é o veneno específico da democracia. Daí Montesquieu eleger como princípio da democracia a virtude (civismo). * Mais fácil à população local, pelo próprio voto e pela própria fiscalização das minorias representadas, coibir abusos. Pois as Assembleias Legislativas Estaduais, e os órgãos do Executivo da União para eliminar os procedimentos condenáveis, estão inibidos de justa

decisão, às vezes pela sua própria corrupção ou pela impossibilidade de acesso às informações necessárias ao julgamento.

* Nesse sentido, destaque-se a importância de escolher bons governantes e bons representantes do legislativo para que construam e promulguem leis justas e necessárias. Sem leis justas não há como garantir a virtude do civismo e a liberdade. Disse Montesquieu (2000, p. 166):

“É verdade que nas democracias o povo parece fazer o que quer, mas a liberdade política não consiste em se fazer o que se quer. Em um Estado, isto é, numa sociedade onde existem leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer e em não ser forçado a fazer o que não se tem o direito de querer. Deve-se ter em mente o que é a independência e o que é a liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; e se um cidadão pudesse fazer o que elas o proíbem já não teria liberdade, porque os outros também teriam este poder.” (MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. 2ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. P. 166. *Título original: L'esprit des Lois*).

6.4. *A integração no planejamento consentido*

A tônica desenvolvimentista do planejamento regional ou estadual não pode, e isto é decisivo, pretender transformar uma realidade sem conhecê-la. Quase que necessariamente elaborará normas ou propostas para as comunidades interessadas, que as rejeitarão drasticamente. Na aplicação e na própria elaboração, se inibida a manifestação das comunidades atingidas, por mais cuidadoso o planejamento, se destinará ao arquivo. Necessário se faz um íntimo conúbio entre o planejamento

regional e o local, na interação e reciprocidade aptos a apontar soluções não só ideais, mas factíveis e principalmente consentidas. E isto para não ocorrer o esmagamento das minorias.

*6.5. Amplitude da competência do governo local**

* Como se pode perceber, a Constituição de 1988 alargou as competências e a autonomia dos Municípios, dando-lhes condições de funcionar como um autêntico Ente federado. Muito embora as competências estejam parcialmente enumeradas, não demarcando exaustivamente sua autonomia, mas deixou matéria implícita já que conferiu ao Município o poder de legislar sobre interesses locais. Nesse sentido, propiciou a existência de competências não enumeradas (art. 30, I).

“Tal técnica adotada pelo constituinte de 1988, afastou-se, em parte, do modelo tradicional de repartição de competências municipais, seguido pelas Constituições pretéritas. Basta cotejar certas competências municipais exclusivas, previstas em alguns incisos do art. 30, bem como noutros dispositivos constitucionais, com preceitos oriundos da Constituição de 1967, para se constatar a verdade da assertiva.” (BULOS, Uadi Lamêgo. Constituição Federal Anotada. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015. p. 642).

Por último, ao se opor àqueles que minimizavam o âmbito da competência municipal, se faz a advertência de que é amplo, muito amplo o raio de ação do Município. Tanto é que ao Município se consideram atinentes todos os problemas nos quais há predominância do interesse local.⁶ Mesmo, e isto é impossível em caso algum, sem se isentar o Estado de ser o supremo responsável pelo bem comum.

Para se ter imediata consciência da amplitude da competência municipal, basta a enumeração da gama multiforme dos serviços públicos a cargo do município. Ou ele o explora ou outorga comissões: num ou noutro caso é essencial seu controle. Houve muitos, no pensamento brasileiro, advogando a municipalização dos serviços públicos.

Até para uma possível e ampla delimitação da competência do município, nos valem da “International City Manager’s Association”, na Técnica da Administração Municipal (tradução da Divisão de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Administração), que explicita o necessário conteúdo de um plano municipal (plano geral). Recomenda-se, na obra, a existência de três classes de elementos: 1. utilização da terra e grau de densidade demográfica; 2. moradia; 3. comunidade.

Mais adiante, ao tratar do Plano Diretor, disserta sobre moradia, abordando o traçado dos bairros, o plano de moradia, a especificação de casos e utilização dos espaços urbanos. Na parte referente à estrutura de recursos materiais abrange vias de comunicação, transporte, serviços públicos, bem como o que for aplicado ao trânsito, a mercados e serviços portuários.

No Poder de polícia prevê o zoneamento (distritos comerciais, distritos industriais). Insiste no controle dos loteamentos. Inclusive discorre sobre o valor educacional do plano diretor: eis que conscientiza de como devem agir os empreendedores. Classifica os regulamentos em: 1. regulamento para construção de residências; 2. Regulamento de tráfego; 3. Regulamentos disciplinares.

6.6. *Personalidade dos Municípios*

Só a autonomia municipal é apta, por outro lado, a manter a *personalidade* comunitária.* Do nativismo e de valores do passado e de idêntico comportamento em determinado setor nasce o que alguns

autores denominam “espírito da cidade”. Uma canção, até um prato, a forma das montanhas, uma paisagem, o estilo arquitetônico, a largura ou o traçado das ruas, duma praça ou arcabouço de edificação por séculos impregnam de simbolismo a comunidade. Passam até a representá-la.

* Não há dúvida de que a Constituição de 1988 consolidou, apesar de tanto centralismo pela União, a consciência da autonomia do Município. A proposta da Constituição brasileira demonstra, persuasivamente, que há um núcleo central de autonomia dos Entes federados de modo que não ensejam hierarquia, mas cooperação em vista das determinações de competência de cada membro da Federação. Assim comenta Bonavides (2006, p. 354):

“A teoria constitucional demonstra, de maneira persuasiva, que aquele núcleo central e medular ferido por uma eventual ingerência normativa do Estado-membro corresponde a um espaço autônomo mínimo, que até mesmo onde a autonomia municipal não logrou a amplitude federativa alcançada no Brasil desde a Constituição de 1988, tem sido inviolavelmente preservado, debaixo do manto protetor da garantia institucional cujo reconhecimento, assim pela doutrina como pela jurisprudência, representa um dos mais arrojados passos com que se tem acautelado a hierarquia, a legitimidade, a eficácia e a supremacia das normas constitucionais, doutro modo expostas, sem socorro possível, ao arbítrio e à inconsistência de vontade legislativas inferiores.” (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006. p. 354-355).

Ainda, observa-se que a Constituição de 1988 garante ao Município e ao Estado-membro, ainda que imperfeita, porque os Municípios possuem dificuldades de recursos financeiros,

autonomia administrativa que, embora sob a fiscalização dos Tribunais de Conta dos Estados, dão às Câmaras de Vereadores um poder fiscalizatório sem precedentes. Como determina o art. 29 da Constituição brasileira, é a Lei Orgânica que, atendidos os princípios constitucionais, estabelece as regras administrativas de cada município.

É relativamente farta a jurisprudência que garante a autonomia do Município. Veja-se, por exemplo, o RE 566.836 – ED, Voto Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 30-6-2009, DJ de 14.8.2009: “o acórdão recorrido está em harmonia com a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no sentido de que o Município tem competência para legislar sobre a distância entre postos de revenda de combustíveis.” No mesmo sentido: RE 235.736, Rel. Min. Ilmar Galvão, Julgamento em 31-3-2000, Primeira Turma, DJ d 26-5-2000.

Também a ADIn 3.731 – MC, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 29-8-2007, Plenário, DJ de 11-10-2007: “Aparência de ofensa aos artigos 30, I, e 24, V e VI da CF. Usurpação de competências legislativas do Município e da União (...). Aparenta inconstitucionalidade a resolução de autoridade estadual que, sob pretexto do exercício do poder de polícia, disciplina horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, matéria de consumo e assuntos análogos.” No mesmo sentido: ADIn 3;691.

Ainda a AI 491.420-AgRg – Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 21-2-2006, Primeira Turma, DJ, de 24-3-2006: “Os Municípios são competentes para legislar sobre questões relativas à edificação ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público.”

Outras decisões tornam ricos os argumentos que demonstram a competência do Município, sejam daquelas decisões que o Estado-membro ou a União invadem as competências municipais, ou seja, aquelas relativas às decisões locais. Por exemplo: competências do Município para regular atividades comerciais relativas a horário; tempo de atendimento ao público em filas; imposição de pena mais grave e outras questões relativas ao trânsito; organizar serviços públicos de interesse local; ocupação do solo urbano e outros assuntos de interesse local.

A Torre de Pisa, a Estátua da Liberdade, o Arco do Triunfo, A Ponte Hercílio Luz de Florianópolis, o estilo enxaimel de Blumenau e as Hortências de Petrópolis. Não só monumentos de grandes metrópoles, mas também o pouso de tropeiros, a igreja matriz, a praça, o banco dos namorados, a “raia”⁷ de corridas de cavalos, e a “carioca”⁸ de muitos pequenos centros urbanos espalhados por este país serão tão zelosa e entusiasticamente preservados se por administração local. De gente que não pode se afastar, na evolução e na conquista, do ponto central e simbólico de sua cidade. O que veio depois — o que vigora e prospera é erigido ao redor do símbolo — não passa de mera moldura — ainda que sejam milhões de edificações ao lado do “Pátio do Colégio”.

6.7. Preservação do meio ambiente

Um outro fator fundamental, hoje angustiante, que faz imprescindível a autonomia municipal é a necessidade de preservação do meio ambiente. Só aqueles que residem numa determinada área, que têm como fatal a permanência até de seus dependentes, têm a sensibilidade suficiente para vetar empreendimentos, exigir medidas

ou mesmo preservar áreas verdes. A poluição tem índices alarmantes, até nos meios rurais, quer de resíduos nas indústrias extrativas de mineração, quer nas de produtos agrícolas (vinhoto mandioca etc.), que já alarmam no Brasil. Em determinadas regiões, como o sul de Santa Catarina, em que se apresenta já extensa área de paisagem lunar. A mineração em céu aberto (de carvão de pedra) criou tal panorama. Por isto tudo se pode perguntar até quando será possível a vida humana naquelas paragens? Quantas gerações pagarão por isto?

O direito de vetar a implantação, em determinado local, de uma fonte de poluentes parece ser, em princípio, quase que prolongamento dos direitos humanos dos munícipes, ainda que nele também embutido está o dever do Estado de zelar pelo bem comum.

Mediante a autonomia municipal a administração aguçar a sensibilidade ecológica, apta a assegurar condições de vida decorrentes de decisões que afetam diretamente aqueles que a tomaram.

6.8. Município e coexistência pluralista

Com a prestação de contas da administração Olavo Egydio Setúbal (1975-1979), a publicação São Paulo — A Cidade, O Habitante, A Administração, à página 23, contém a lírica convocação para o envolvimento sentimental com a Cidade.⁹

Enfim, só aos habitantes do Município sobra a sensibilidade necessária para que o toque humano esteja presente em cada metro quadrado de sua área, em cada bairro e em cada esquina. Só sabendo pedir a Deus pão e “morada de cada dia”, os que detêm a responsabilidade de governar a cidade, em cada ato administrativo, agirão como usufrutuários de uma cidade, sempre humana, por se manter ao gosto e à satisfação dos que a habitam.¹⁰

No discurso científico, inoportuna a retórica. Mas quando impossível definir, é até necessário que um povo, por séculos, defina até onde vá a autonomia municipal. Minuciosa a demarcação. Assim compreensível que seja localizada até na vagueza de termos como “civilização”.¹¹

O que deve ainda ser invocado a favor da autonomia municipal é o pluralismo da sociedade brasileira. Democrática a sociedade civil, por acomodar gente de todas as raças e todas as origens.¹² Cada pequena comunidade resolve esta coexistência racial de forma peculiar. No exercício do autogoverno, a comunidade poderá manipular valores e comportamentos plurirraciais nas soluções coletivas.

6.9. Distâncias continentais

Por último, dadas a grandeza geográfica e as disparidades regionais, às vezes absurdamente afirmadas em comunidades contíguas no Brasil, impossível se chegar ao atendimento das necessidades comunais, se sua gestão não depende dos habitantes diretamente interessados. No planejamento social e no planejamento econômico, há ainda a considerar a figura do Município como “unidade econômica”. Se a verdadeira ocupação e utilização dos espaços brasileiros exige uma definida política fundiária, a autonomia municipal é o grande suporte do êxito da agropecuária. Só uma administração voltada para a própria comunidade, exercida pelos próprios munícipes, pode atender a mil e um pequenos problemas do homem rural. Sem a solução do conserto de seu equipamento ou maquinário, sem a melhoria de sua estrada vicinal, sem uma pronta medicação para seus animais, sem um alerta ou combate às pragas de suas plantações, sem poder influir como serão utilizados os recursos da comunidade, a agropecuária brasileira somente terá êxito se cada

propriedade rural chegar à autossuficiência. O que evidentemente é utópico. Necessário o agrupamento destas unidades de produção, desta gente da lavoura, na unidade municipal, em cada canto deste país. Até para a industrialização da matéria-prima ali produzida.

NOTAS

¹ Maurice Bloch, no *Pequeno Dicionário Político e Social*, assegura que a “autonomia é uma palavra de origem grega. Literalmente esta palavra significa: legislação independente. Durante um momento ela era sinônimo de soberania, porém veio um tempo em que se restringiu o sentido da palavra. Veja-se em que circunstâncias: Roma fez da Grécia uma província romana; o Cônsul Flaminius, vencedor da Liga Acaica, proclamou nos jogos ístmicos, a liberdade da Grécia. O Senado Romano regulou esta simulação de liberdade, dando às cidades gregas a autonomia (autós, si mesmo e nomos, lei), i.é, o direito de governar por suas próprias leis e de conservar seus magistrados, o que era em realidade um Município (a independência comunal). Para bem determinar o sentido da palavra autonomia, que ficou um pouco vago, importa distingui-la da soberania, de um lado, e do self-government do outro.”

Já Henri Capitant, em seu *Vocabulaire Juridique*, 1936, p. 72: “A autonomia, poder de se reger por suas próprias leis (nomos), é o fato de uma coletividade (Estado, Estado-Membro, circunscrição administrativa) determinar ela mesma, no todo ou em parte, as regras de direito que a regem. A autonomia é assim o aspecto positivo da independência. A autonomia absoluta é sinônimo de soberania.”

² XAVIER, Rafael, *O Município e a realidade nacional*, Rio de Janeiro, IBGE, 1952, p.12:

“Entre nós, municipalistas, o significado é mais especial. A autonomia municipal que defendemos significa o aproveitamento local dos recursos locais, vida própria e não vida reflexa, desenvolvimento do espírito de

comunidade, o fazer com a terra e o povo de cada Município, um organismo auto político, tanto quanto possível."

³ BIELSA, Rafael, *op. cit.*, p. 34:

"A experiência prova — e isto deve ser declarado — que os conselhos de eleição popular em nosso país, salvo exceções, têm sido técnica e moralmente inferiores às comissões administrativas designadas pelo Poder Executivo, conclusão, desalentadora por certo."

⁴ MACDONALD, Augustin F., *op. cit.*, p. 72:

"Laband, O direito público do Império alemão (1900, vol. I, p. 178) no sentido jurídico, a autonomia designa sempre um Poder Legislativo, pressupondo um poder de direito público, não soberano, capaz de estabelecer, por direito próprio e não por mera delegação, regras de direito obrigatório. Os habitantes de um Estado não tolerariam interferências estranhas; o povo de uma nação não aceitaria a dominação de um poder estranho."

⁵ BASTOS, Tavares, *A província; estudo sobre a descentralização no Brasil*. 2ª ed., São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1937, p.383 (Brasiliiana, 105).

⁶ MAZAGÃO, Mário, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, 36 (3), 455, *história a polêmica face à ação empresarial do Município*:

"Municipalização é a exclusividade de prestação de serviços públicos pelo Município. Este, ao invés de descentralizá-los, outorgando-os a pessoas jurídicas de direito público (autarquias) ou a pessoas jurídicas de direito privado, resolve conservá-los "no centro", exercendo-os por seu próprio pessoal. Ou resolve retirá-los da periferia e conservá-los no centro. "Os serviços sujeitos às regras da municipalização limitam-se geralmente às águas, saneamento, transportes de toda natureza, especialmente ônibus, bondes. Esse é o quadro dentro do qual se desenvolve a questão da chamada municipalização dos serviços públicos" (Brandão Cavalcanti, tratado, 3ª ed., 1956, vol. I, p. 21).

⁷ SILVA, Benedicto, "O Município e os serviços públicos de primeira necessidade", in JAMESON, Samuel Haig, *Administração municipal*, Rio de Janeiro, USAID, 1965 p. 63 (Textos selecionados de administração pública, 10):

"Os sociólogos predizem que as atividades municipais nos países civilizados crescerão especialmente em três direções, a saber: 1º) para proteger os interesses e atender às necessidades dos consumidores; 2º) para estimular a expansão industrial; e 3º) para franquear ao povo maiores oportunidades de aperfeiçoamento educacional, cultural e moral."

⁸ Raia: pista para corrida de cavalos.

Carioca: construção destinada à captação de mananciais de águas potáveis.

⁹ CAMPOS FILHO, Cândido Malta, Conferência no Sem. Nac. sobre Pobreza Urbana:

"O habitante amante fará da cidade um pouso, onde viver não seja um duelo, mas uma compensação, num lugar feito para morada." Seus filhos aqui crescerão, e sua mulher não pedirá para partir. Um ponto de chegada, território sentimental onde o concreto não pese sobre o coração do ser humano. Um habitante que faça a cidade ser sua e ter emoções. Um habitante que tenha olhos para ver São Paulo transformar-se, aos poucos, na Cidade das Azaleias. E que ajude a abrir novos horizontes, livres da fuligem da indústria, e com espaço limpo e libertado para se alçarem pipas à brisa dos arrabaldes."

¹⁰ MARTORANO, Dante, *Temas catarinenses*, Florianópolis, UFSC, 1982, p. 56:

"Como as rosas — Chapecó tem a mística extraordinária de mensagem inexcedível e de conteúdo sentimental intensíssimo. A da humana vontade, de para todos que pisam suas ruas, sem restrições, de qualquer tipo ou

mesmo vigência no tempo, dar, para seu enlevo, a beleza na elevação da dignidade do ser humano."

¹¹ SILVA, Benedito, *"Teoria das finanças municipais"*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1954 (Cadernos de Administração Pública):

"Sempre que um Município existisse como unidade de governo, o fiel da balança de sua autonomia seria a capacidade provada para desempenhar, em caráter permanente, a função de centro de prestação dos serviços públicos de primeira necessidade. O progresso do governo municipal verificar-se-ia no grau de eficiência, e qualidade dos serviços prestados, e na capacidade crescente para colaborar com outros Municípios, com os Estados e com a União na promoção das atividades de importância próxima, que reabilitam o indivíduo e a coletividade, embelezam a vida, e, em última análise, expressam a marcha da civilização."

¹² ROMANO, *Il comune*:

"É a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum povo considerar-se politicamente livre por muito tempo sem uma forte organização municipal." Segundo ele, o Município "é o melhor distribuidor da energia do Estado".

Capítulo VII

O MUNICÍPIO NOS OUTROS ESTADOS MODERNOS

7.1. *Objetivos do estudo*

O direito comparado, no estudo das formas de administração municipal, merece do municipalismo brasileiro atenção permanente. Não se trata de mera imitação, mas do fundamento da análise, para crítica epistemológica sobre a natureza do próprio Município. Refletir na história dos outros povos, o que se alcançou na atenção às necessidades comunitárias. Identificar estruturas que tiveram êxito, mas, principalmente, meditar sobre diversos sistemas de administração não adotadas pelo municipalismo brasileiro e até das origens de muitas instituições municipais. Importantes, para o balizamento, dois objetivos principais:

- a) aprimoramento do sistema democrático, da gestão pelo próprio povo, num sistema em que haja participação de todos mediante a autenticidade da representação; e
- b) crítica à experiência alheia na abrangência da ação municipal.

São ressalvas essenciais, por ser indubitavelmente a criatividade brasileira um fato inquestionável. Ainda que muitos teóricos hajam se deslumbrado com “paraísos” ou “modelos perfeitos” — a ação coletiva brasileira criou ou modelou estruturas a seu gosto e não o sensibilizam enxertadas exóticas — florescentes em outras condições.

7.2. O Município europeu

A centralização existe só com o autoritarismo: nos regimes fortes e nas monarquias absolutas. Nos países ditos “comunistas”, o governo municipal é exercido por delegados da autoridade central. Sem nenhuma margem de decisão própria. Meros executores das ordens e da linha momentânea do Partido Comunista. ¹

Além daqueles municípios (romanos, visigodos e portugueses) mais vinculados à história brasileira, cujo estudo deve ser feito em separado, é essencial se façam especiais referências às municipalidades europeias.

Durante a Idade Média o feudalismo liquidou com os resquícios de administração municipal. Só a Igreja Católica, em seus Bispados e paróquias, mantinha uma estrutura administrativa envolvendo a cidade. O senhor feudal absoluto liquidou como governo das comunas.

Mesmo assim, na Idade Média, surgiram as alianças dos burgos fortificando os habitantes das cidades contra os seus suseranos. Cidades livres surgiram na Idade Média. Mans (na França) foi a primeira. Florença, Lubeck e Amsterdã, dentre muitas outras, exemplificam a conquista da autoadministração de muitas cidades europeias.

Na Itália, contra Frederico Barba Rossa surgiram ligas abrangendo diversas cidades (Liga Lombarda). O comércio italiano fez surgir a *Constituente Usus* (Pisa, 1161); e a *Tabula Amalfitana* (1131). Também as Rôles D’Oleran e principalmente as *Ordenanças de Hansa* (Liga Hanseática) trazem ao ápice o movimento burguês europeu.

O Renascimento (1450) veio proporcionar um novo surto municipalista, sobretudo na Inglaterra, com o governo dos “juízes de paz”.

Na era moderna a monarquia européia se fortificou, em detrimento do poder dos nobres, mediante aliança aos Municípios,

procurando mantê-los autônomos, mais vinculados à coros e mais livres dos fidalgos. ²

7.3. *As Constituições europeias*

Como advento das Cartas Magnas escritas, muito um entre si as Constituições europeias do século XIX. No d'Aquino assim classifica as Constituições anteriores à Primeira Guerra Mundial:

1º Grupo — as que não fazem qualquer referência à organização municipal;

2º Grupo — as que declaram simplesmente que o regime municipal será regulado por lei especial ou ordinária;

3º Grupo — as que, não obstante declararem que a organização municipal se regerá por lei especial, estabelecem normas fundamentais a este respeito;

4º Grupo — a Suíça, merecedora de classificação especial.

Já na história mais recente, o período que antecede a Segunda Guerra Mundial, o mesmo autor assim agrupa as Constituições europeias:

1º Grupo — as que silenciam a respeito do regime municipal;

2º Grupo — as que declaram apenas que a lei ordinária, ou especial, regulará a organização municipal;

3º Grupo — as que estabelecem regras, mais ou menos minuciosas, sobre o regime municipal, e que se podem subdividir assim:

- a) as que se referem às comunas como a órgãos autônomos administrativos;
- b) as que se referiam às comunas, como a órgãos administrativos “descentralizados” (a da Baviera); e

- c) as que se referem, ao mesmo tempo, à “autonomia e à descentralização administrativas”;

4º Grupo — filiam-se a este grupo as Constituições, ou leis constitucionais, dos Estados que, naquela fase, as elaboraram sob o regime corporativista, ou sob o da ditadura (na Itália *Podestá*).³

7.4. O Município inglês

Dada a repercussão na América, merecem destaque os privilégios do burgo inglês. Neles o principal: a própria população acordar com o montante em dinheiro com que ela contribuiria para a Coroa. O rateio entre os contribuintes municipais competis à *Court-Leet*, até Eduardo I, que em 1295 lhe retirou esta atribuição.

Na evolução inglesa se delineou a instituição municipal, compreendendo:

- a) *counties* (condados);
- b) *counties of cities or towns* (burgos, condados) e
- c) *boroughs* (municipal).⁴

Em cada condado inglês, um *county-council*, eleito pelo povo, e o colegiado (ele próprio) escolhia seu presidente.

Em todos os sistemas neste capítulo apontados, há sempre a dicotomia: centralização ou descentralização.

7.5. Tipos de governo municipal autônomo

Nos sistemas descentralizados o governo municipal tem sido exercido:

- a) por *um colegiado* (deliberativo e executivo, simultaneamente);
- b) por um colegiado deliberativo, cujas decisões são executadas especialmente por um de seus próprios membros especialmente designado em cada decisão;
- c) por um *colegiado* que decide da programação e dos recursos e “contrata” um executor;
- d) por *uma estrutura* de administração coma divisão de poderes independentes (Executivo e Legislativo).

Há muitas variantes. Num só país, às vezes, se encontram diversos tipos de administração, principalmente nas Federações, onde às Unidades da Federação é atribuída a organização dos Estados-Membros. ⁵

Assim na Alemanha coexistiram as seguintes formas de Administração Municipal: ⁶

1ª) Aquelas que contêm:

- a) Câmara de representantes eleitos pela comunidade local (*Gemeinderat*);
- b) Conselho de Magistrados — delegados das Câmaras, por ela eleitos, que dirigem os vários Departamentos;
- c) Burgomestre eleito pela Câmara, aprovado pelo governo estadual — que, exercendo a chefia do Poder Executivo preside o Conselho de Magistrados.

2ª) Prefeito e componentes do Poder Legislativo eleitos pelo povo;

3ª) Poder Executivo exercido pelo Presidente da Câmara Legislativa formada por representantes eleitos pelo povo. ⁷

7.6. Municípios na Federação Norte-Americana

Na Federação Norte-Americana, além das formas anteriores (*Major and Comission, Comission*), há outra, relativamente recente: o *County Manager*. Em tais casos, o Colegiado eleito pelo povo (*Commity Boards*) nomeia um técnico em administração. A este cabe simplesmente administrar desvinculado de toda a problemática política. Na Federação Norte-Americana o sistema de governo municipal não é uniforme. Há Estados em que nos *counties* municípios são eleitos também o *sheriff* (Delegado Público) e o *County Cluk* (Promotor).

Em Galverston se adotou o sistema de “Conselho Diretor”, no qual o Prefeito era mero Presidente de uma comissão de 5 (cinco) pessoas. Em 1974 quatrocentas cidades norte-americanas adotaram sistemas semelhantes.

Algumas cidades mantêm o direito de, por eleição direta do povo, serem votadas leis e destituídas as comissões por inteiro.

Após surto inicial interno, o Governo por comissão deixou de se expandir, sendo que muitas cidades voltaram às Câmaras e Prefeitos (Búfalos em 1923, Newark em 1953 e Nova Orleans em 1954).

Quando coexistem Prefeito e Câmara — há a subdivisão entre Prefeitos fortes e Câmaras fortes.

Há ainda cidades que mantêm o Prefeito forte, mas a seu lado têm um outro cargo, o de *Administrador da Cidade*.⁸

A cada administrador compete “supervisionar” e “coordenar” o trabalho dos departamentos mais importantes, fazendo “recomendações tendentes a obter uma maior eficiência no desempenho dos assuntos a eles atribuídos”. Tais cargos, onde instituídos, têm feito, dos ocupantes, detentores de sólida autoridade e, em verdade, os têm transformado em muitos casos, em verdadeiros diretores municipais.

O sistema foi instituído primeiramente em São Francisco (1931), seguindo-se o condado (1938) e a cidade de Los Angeles (1951). Em 1953 veio a notoriedade do sistema, quando a cidade de Nova Iorque, pagando 30.000 dólares ao ano, em 1953, nomeou um ajudante administrativo do Prefeito.

Este sistema inegavelmente procura aplicar na coisa pública os princípios pragmáticos de administração adotados na empresa privada. São 1.200 cidades, segundo Austin, que já o adotaram.

Por último, quanto ao “administrador”, se constata que o confronto *técnico x político* é muito intenso. O problema de proporcionar uma *liderança política* deve ser solucionado de qualquer forma.

NOTAS

¹ MIRANDA, Pontes de, *Comentários a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1936, p. 324:

“O Soviet não é, como Município, uma unidade representativa de interesses restritos, específicos; é o despedaçamento do Estado para reconstrução ainda mais enérgica.”.

² JACQUES, Paulino, *Curso de direito constitucional*, 8ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 177, p. 234.

³ D’Aquino, Ivo, *Dissertação de Mestrado*, Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, p. 85.

⁴ *Municipal Corporation Act, de 1935*.

⁵ Melo, Diogo Tardello de, “Teoria de Organização Municipal”, *Administração Municipal*, Fundação Getúlio Vargas, 185, vol. 4, p. 296.

⁶ *Constituição de Bonn, 1949*:

Art. 28 — “Deve ser garantido o direito às comunas de regular sob sua própria responsabilidade, no limite das leis, todos os negócios da comunidade local.”

⁷PINTO FERREIRA, *op. cit.*, p. 457:

“Anteriormente, sob o regime da Constituição de Weimar, de 11.8.1919, funcionavam os seguintes tipos de governo municipal: 1º) o chamado governo magistral (*Magistratsverfassung*), dominante na maioria das províncias da Prússia, no qual o eleitorado votava num Conselho Municipal, o qual elegia indiretamente o Chefe do Executivo Municipal, aprovado pelas autoridades estaduais, para um mandato que não excedesse a 12 anos; 2º) o chamado governo de burgomestre (*Buergesmeisterverfassung*) existente nas províncias do Reno e em parte da Vestfália, onde o prefeito era um burgomestre escolhido pelo Conselho da Cidade, este eleito pelo povo, e sendo o burgomestre assistido por um corpo de subalternos.

Na Alemanha o art. 28, 2, da atual Constituição de Bonn, de 1949, garantia o princípio da autonomia municipal.”

⁸MACDONALD, Austin E, *Gobierno y administration municipal, la experiencia de los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Economica, 1859*

“Talvez, pouco a pouco, se irão encontrando homens eficientes e honestos que estejam mais dispostos a formar parte do Conselho Municipal de suas cidades. Pode ser, também, que seja o Prefeito o que se transforma na figura mais importante da cidade, dirigindo seu pensamento ao que se refere as mais importantes questões políticas. Num certo número de cidades regidas pelo sistema pelo sistema de Direção Municipal, está convertendo o Prefeito em alguma coisa mais do que uma simples figura decorativa, embora isto tem tido a infeliz tendência de produzir choques entre Prefeito e o Diretor. Uma coisa é certa, sem dúvida alguma. Se se conseguir criar uma liderança política competente fora do gabinete do Diretor, se terá suprimido o maior obstáculo para o bom funcionamento dele.”

Capítulo VIII O MUNICÍPIO ROMANO

8.1. *Histórico*

Por séculos o Império manteve, pelo direito, sua estrutura. Normas jurídicas, impostas pelo Estado Romano. Conquistadora, não renunciava Roma só poder sobre os povos dominados.¹ Esta fecundidade legiferante projetou o direito como nunca o fora na história mundial.

Por isto mesmo, na história universal surgiu o Município como instituição tipicamente romana. Nenhum outro povo o conheceu antes.

Os romanos o instituíram como instrumento de dominação.² Daí a nomeação dos Pretores e Pré-Cônsules, que, como ainda diz Montesquieu, exerciam mando em nome do Estado Romano, os três poderes políticos, invadindo até a competência privada do Senado.³

Mommsen⁴ identifica Sila (80 a.C.) como o primeiro legislador, definidor das características do Município Romano, regime assim constituído:

- a) assembleia das cidades que votam os estatutos (regulamento, postura) e nomeava (elegia) os magistrados;
- b) um conselho de 106 membros que exercia a função do Senado Romano (controle da ação da assembleia);
- c) quatro magistrados, que ministravam justiça;
- d) os *Duumviri* equivaliam a dois cônsules, os supremos magistrados da comunidade, os quais exerciam a censura;
- e) dois questores, que administravam os fundos;

- f) dois colégios de pontífices e áugures, que exerciam as funções religiosas.

A *Lex Julia Municipalis* (90 a.C., aproximadamente) deu ao Município Romano, segundo Cesare Cantu, a feição mantida durante todo o Império. A *Lei Plautia Papira* (89 a.C.) considerou cada cidade na Itália como Município.

Na fase anterior da dominação romana, as cidades eram pequenas repúblicas subordinadas a Roma, sendo que as não itálicas não davam a seus cidadãos direitos reservados aos cidadãos romanos.

8.2. O Município romano na Península Ibérica

Portugal foi, dos países europeus, o que manteve o Município mais consentâneo com o romano. Daí o interesse do estudo do Município Romano na Península Ibérica.

Alexandre Herculano destacava que na Península Ibérica havia dois tipos de cidades: ⁵

- a) aquelas que usufruíram todos os privilégios do *Jus Italicum*;
- e
- b) outras cidades da província, onde inexistia toda a estrutura municipal.

As primeiras eram isentas do imposto direto *Capitatio*. Tinham completa organização municipal com a Magistratura (duúnviros, edis a questores) com os mesmos poderes nos Municípios itálicos. Das decisões dos Magistrados cabiam recursos aos Presidentes ou Rectores.

No outro tipo de cidades na Península, inexistiam os Magistrados quinquenais e *duúnviros*.

Tais municípios eram administrados pelo *retor* ou *praeses*, a quem competia a administração das províncias. Para a administração municipal designava um delegado, de sua confiança.

Tais municípios eram administrados pelo *retor* ou *praeses*, a quem competia a administração das províncias. Para a administração municipal designava um delegado, de sua confiança.

Nelas também as cúrias eram presididas pelo primeiro cidadão decurião inscrito no *album*. Registro este dos membros daquela corte. Substituía-o o que seguisse na inscrição. A tais Presidentes das cúrias cabia o título de *Príncipes*.

Mais tarde esta organização foi substituída pela *Magistratura dos Defensores*. Defensor era qualquer cidadão, a quem o Município delegava temporariamente a gerência (ou patronato) de algum negócio público.

Após o século IV a delegação só ocorreria para cargos permanentes.

As cúrias e todos os cidadãos elegiam os defensores para um mandato de cinco anos, sendo que tal cargo era vedado aos membros das cúrias. Tinham os defensores jurisdição civil limitada a questões de pequeno valor. Também a jurisdição criminal nos pequenos delitos e instruíam os processos de competência dos *Presidentes*, ou *Reitores*.

Tudo o que se pretendia nos defensores, dando-lhes um alto grau honorífico, se frustrou pela ascendência gradativa até total que os Presidentes das províncias passaram a ter sobre eles, inibindo-se de exercer sua principal função, a defesa contra o despotismo dos que governavam a província.

Na decadência do Império Romano, as cúrias se dissolveram na Península Ibérica. Ao *decuriato* disto resultante sobrou apenas o encargo de arrecadar os impostos escorchantes por Roma instituídos.

Um edito de Leão, o Filósofo, Imperador Romano, extinguiu a instituição político-jurídica (município). Mas seu fim ocorreu mesmo com a invasão dos bárbaros.

NOTAS

¹ *Enciclopédia Britânica, Toronto, 1963, vol. 15 p. 931.*

² *D'Aquino, Ivo, op. cit.:*

Ivo d'Aquino ressalta a interpretação de Montesquieu, segundo a qual:

"Enquanto Roma dominava apenas a Itália, foram os povos governados como confederados, regulando-se cada cidade pelas suas leis e costumes. Mas quando a conquista transpôs os Alpes, e os romanos, enfim, pisar a África e a Ásia, não lhes foi possível governar o Império, sem centralização não apenas política, mas administrativa, das regiões subjugadas pelas armas."

³ *ENCICLOPÉDIA BRITÂNICA, Toronto, 1963, vol. 15, p. 930.*

⁴ *MOMMSEN, Histoire Romaine, vol. IV, p. 81.*

⁵ *HERCULANO, Alexandre, História de Portugal, desde o começo da monarquia até o fim do reinado de Afonso III, 8ª ed., Lisboa, Orilland & Bertrand; Rio de Janeiro, Francisco Alves, s. d., t. 2-8.*

⁶ *CUNHA, Fernando W. da, Enciclopédia Saraiva de Direito, Verbetes "Município", p. 442:*

"O Município romano, consequência da evolução do império, não deixou de servir de base aos posteriores tipos, dividindo-se, segundo Ulhôa Cintra, em optimo jure (no qual se gozava do jus suffragii, do jus honorum e que possuía uma administração autônoma), caerites (em que fruía de todos os direitos civis, com exceção do jus suffragii, que se distinguia do jus civitatis por caracterizar os homens livres, enquanto esse era atribuído a determinados

cidadãos, excluindo-se outros indivíduos, como os libertos e os gladiadores, e do jus honorum e aerarii (os quais não possuíam, praticamente, direitos e eram nomeados por praefectus, designado por Roma)."

Capítulo IX O MUNICÍPIO PORTUGUÊS

9.1. *Atividade política brasileira* ¹

As primeiras eleições no Brasil ocorreram com as das Câmaras Municipais: São Vicente (1532); Olinda (1537); Santos (1545); Salvador (1549); Santo André (1553) e São Paulo (1560). Daí a importância do estudo das origens do Município português.

A história política brasileira, no período colonial, nasceu com a ideia de libertação latente ou emergindo nos quatro séculos de submissão à Coroa Portuguesa.

Vivendo quase só o choque dos grupos locais na organização patriarcal, mesmo assim este germe da independência do Brasil teve sua cultura nas Câmaras Municipais. Daí a necessidade de se aprofundar no estudo do Município modelado pelo direito luso.

9.2. *Influência do direito romano*

Suevos, alanos e vândalos — bárbaros que demoliram por completo o Município, por séculos instituído pela política e pelo direito romano. Mas no século V, Ataulfo, chefe dos visigodos, expulsando estes invasores da Península Ibérica, fez valer sua predileção pelas instituições do império destruído. Por mais atentos à vida rural, deixaram aos habitantes da cidade o desenvolvimento de suas administrações. É este o característico do Município visigótico.

É a origem dos “ajuntamentos”, ²

Na invasão otomana pouco se acrescentou à instituição. O reino das Astúrias foi centralizador e não propício ao regime municipal.

Na luta contra o feudalismo, os reis, também na Península Ibérica, se valeram dos municípios.³

Ao Reino de Leão se deve atribuir a criação de um Município típico da Península. Há influência arábica nas instituições, mas predominância das normas advindas do Direito Romano. No reinado leonês, deu-se a dicotomia de *conselhos perfeitos e conselhos imperfeitos*. Dependiam da existência ou não da magistratura jurisdicional. Nos primeiros estavam os de Lisboa, Santarém, Ávila e Salamanca.

A magistratura era composta de juízes eleitos. Palavras de origem árabe, passaram a designar “alcaldes” e “alvazis”. Elegiam-nos os “homens bons”. Classe privilegiada de vizinhos que participavam dos negócios locais, mediante a gestão de encargos municipais.

Das cúrias romanas assim há resquícios na instituição do “conselho de homens bons”.

Em assembleias decidiam da administração do município, reunidas no interior das igrejas, bem como de causas de sua competência. Por isto Alexandre Herculano nestes fatos aponta o embrião das posturas democráticas.

Da época foi a criação dos cargos de “Almotacés”, eleitos mensalmente. Tanto administravam como julgavam. Conheciam das causas versando sobre aquedutos, servidões, caminhos vicinais, inspeção e limpeza de ruas. Fiscalizavam pesos e medidas. Policiavam o comércio, ofícios mecânicos e ainda lhes competia a taxaço de preços das vitualhas.⁴

Presidiam os Conselhos Regionais, os alcaldes, como representantes do Rei, também no setor militar. Podiam eles delegar ao “alcaide-mirim” nas cidades sob sua jurisdição mas que não eram suas residências.

9.3. As Ordenações

Extensamente as Ordenanças Afonsinas, em 1946, nos títulos 26 a 29 reformularam o regime municipal português. “Vereadores” substituíram os “homens bons”. Todos os Conselhos e Municípios do Reino passaram a ter uma só estrutura idêntica à de Santarém. Extintos, pela Ordenações, os cargos de Alvazis e Alcaldes e suas funções passaram a ser de competência dos *Juízes Ordinários*.

Às Câmaras tinham assento os “Juízes Ordinários”, que as presidiam, e os “Vereadores” eleitos pelos “homens bons”. As posturas destas Câmaras dependiam de *sanção* dos “provedores”, como *juízes superiores*, por delegações do Rei.⁵ Os almotacés administrativos permaneceram como na primeira fase da monarquia.

Quase que mantinha integralmente a instituição pelas Ordenações Manuelinas (1521) — a reforma, entretanto, se tornaria profunda em 1603, com o advento das Ordenações Filipinas.

À estrutura municipal se reservou um evidente fim administrativo, às Câmaras sobrou a competência primária de julgamentos nos casos de pequenos furtos criminais e de injúrias verbais. Elas seriam compostas de Presidente, Juízes, de três vereadores e em alguns casos, quatro.

Existiam ainda no Município o Procurador, dois Almotacés e um escrivão. Alguns Municípios contavam com um síndico ou advogado, tesoureiro e funcionários — todos estes cargos englobados na denominação “Oficiais da Câmara”.

As Câmaras eram presididas em suas sedes pelos “Juízes de Vara”. O colégio eleitoral, de composição imposta pelas Ordenações Filipinas, elegia os Juízes Ordinários, vereadores e oficiais da Câmara.

9.4. O Município no Brasil-Colônia

Com exceção do Município, também não autônomo, mantido na parte dominada pelos holandeses, o direito português foi o regime municipal adotado no Brasil-Colônia (1532).⁶ A reminiscência romana se materializara no “senador”, representante das câmaras.⁷

As Câmaras de Belém, São Luís, Recife, Olinda e Rio de Janeiro representavam a Lisboa os excessos dos capitães-generais e governadores.⁸

Os membros da câmara aqui no Brasil também eram eleitos pelos “homens bons”. Só fidalgos exerciam a vereança.

O pelourinho erguido na praça em frente à Câmara simbolizava o poder municipal.⁹

Para enfatizar o quanto as autoridades municipais e provinciais, apesar de todas estas instituições, dependiam do poder central, Rocha Pombo cita Tollenare, já quando se referia aos Municípios na época de D. João VI:

“Pode alcançar os altos empregos da administração, sem haver obtido grau na única Universidade de Portugal. O atual governador de Pernambuco, que tem o título e a farda de general, somente jurisconsulto; quase todos os desembargadores o são igualmente; mas todos estes cuidados que se tomam para uma boa legislação são quase inúteis: *o fato leva aqui de vencida o direito, e de todos os lados ouve-se assegurar que a única lei é a vontade dos administradores.* O governador-general não tem realmente senão poder limitado; entretanto, obra com um poder absoluto.”

Com a centralização da Coroa, difícil admitir o Município, no Brasil-Colônia, como instituição político-jurídica sem a finalidade precípua de dominação. Por isto Osvaldo R. Cabral, historiador catarinense, registra a “surra” e “maus tratos” que um vereador do

Desterro, impiedosamente, recebera de um militar reinol! Que estrutura municipal poderia existir no Brasil-Colônia se o poder central não conhecia autolimitação, nem legitimava delegações?

Nem por tudo isto os interesses locais e a exacerbada postura colonialista deixaram de, nas Câmaras, irromper a ânsia de libertação do poder real.

NOTAS

¹ CUNHA, Fernando W. da, *op. cit.*, p. 460:

“Tão perigosas eram as consequências das disputas entre os Pires e os Camargo, uma vez que “grande parte da população de São Paulo estava empenhada na luta”, como diz Manoel Rodrigues Ferreira, que o governo reinol se viu obrigado a estabelecer, com equidade, um modus vivendi entre os dois grupos, mediante uma provisão passada por D. Jerônimo de Ataíde, Conde de Atouguia, governador e capitão-geral do Estado do Brasil, na Bahia, a 24.11.1665, documento que não deixa de constituir um privilégio as duas facções políticas e aceso e apaixonado embate. Por outro lado, sabendo a Coroa que a corrupção eleitoral comprometia a vida política de muitas vidas, punia, com degredo para a África e multa, subornadores e subornados.”

² MOURÃO, Carvalho, *Os Municípios, sua importância política no Brasil colonial e no Brasil reino. Situação em que ficaram no Brasil Império, Tese apresentada ao 1º Congresso de História Nacional, Revista do Instituto Histórico, Parte especial, Parte III, p. 304.*

³ MACHADO, A. L., *op. Cit.*, p. 312:

“ Ou no mesmo empenho de consolidar a monarquia com o auxílio das cidades e dos burgueses, concedendo forais aos burgos ou municipalidades que se libertaram do jugo mouro.”

⁴ MOURÃO, Carvalho, *op. cit.*

⁵D'AQUINO, Ivo, *op. cit.*

⁶FAORO, Raimundo, *Os donos do poder*:

"Os Municípios brasileiros não diferiam, na forma jurídica, dos criados no reino. O sistema, sob o qual se estruturaram, era o das Ordenações Afonsinas e Manuelinas, no primeiro século, e o das Filipinas, depois de 1603."

⁷CUNHA, Fernando W. da, *op. cit.*, p. 458:

"As chamadas "guerras holandesas", pode-se afirmar, foram uma luta privada dos engenhos contra o invasor flamengo, demonstrando a capacidade de luta e rebeldia da ordem patriarcal, sem dúvida a base de nossa tessitura social na Colônia e no Império. O regime comunal batavo nos trouxe a Câmara dos Escabinos, entre os quais era escolhido o escolteto, que administrava os serviços públicos e dirigia a polícia municipal. O referido colegiado foi o "único órgão de governo de cunho institucional que vigorou no Brasil holandês", como historiou Mário Neme (Fórmulas políticas no Brasil Holandês, p. 219), e seus membros eram nomeados pelo governo que era centralizador e autoritário."

⁸JACQUES, Paulino, *Curso de Direito Constitucional, Forense, 9ª Ed., 1983, p. 201*:

"Quase todos os grandes movimentos cívicos se originaram nas Câmaras: o de 1710, com o grito de República, por Bernardo Vieira de Melo, na de Olinda; o do Fico, em 09.01.1822, nas Câmaras de São Paulo, Vila Rica e Rio de Janeiro, sob a influência de José Bonifácio e José Clemente Pereira; a outorga do título de "Defensor Perpétuo do Brasil", em 13.05.1822, o príncipe D. Pedro, pela Câmara do Rio de Janeiro; a 23.05.1822, a representação para ser convocada uma Constituinte, pela mesma Câmara, a aprovação da própria Constituição em 1824, por algumas Câmaras; a confederação republicana de Pais de Andrade e Frei Caneca, em 1824, na de Olinda; o movimento de 1835-1845, com a República Rio-Grandense,

sob Bento Gonçalves e Domingos de Almeida, na de Jaguarão; o de 1870, com o Manifesto Republicano, na de Itu; e o de 1888, com a representação da Câmara Municipal de São Borja sobre a conveniência de ser modificada a Constituição na parte que regulava a sucessão ao trono, de modo a afastar o Conde D'Eu. Basta isso, para se verificar que as Câmaras eram, realmente, os nervos da vida política do país."

⁹ ROCHA POMBO, *História do Brasil*, vol. II, p. 140, Jackson, 1976:

"No paço do Senado, como nas repúblicas italianas da Idade Média, centralizava-se a vida local: ali se exerciam todos os atos públicos; ali tomavam posse as autoridades da capitania ou do distrito, e fazia-se os registros de títulos de todos os funcionários; ali reunia-se o povo para exercer o seu direito de representação e queixa."

Capítulo X

O MUNICÍPIO BRASILEIRO NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA VELHA

10.1 O Império

Se tão evidentemente necessária, ao Brasil, a autonomia da administração municipal brasileira, só no segundo Século da independência é que se esboçara um municipalismo compatível com a tipicidade nacional. Verdade que, segundo Castro Nunes, com a Constituição Imperial se baliza o primeiro instante da “história municipal do Brasil”.¹

Nesta primeira Constituição (Título VII, Capítulo II) se determinou que as cidades e vilas tivessem um próprio governo econômico e municipal, mediante uma câmara eleita pelo voto popular (art. 167). Um dos componentes da câmara teria funções executivas, sendo que ao vereador mais votado, caberia a presidência (art. 168). O município como instituição pouco ganhou no Império.²

Mas este embrião do municipalismo exclusivamente ficou como tal em todo o Império. A lei de 1º de outubro de 1828 determinou a composição das câmaras (9 vereadores na cidade e 7 nas vilas). Ainda que ao Presidente coubessem funções executivas, as Câmaras seriam consideradas corporações meramente administrativas. Nem a votação dos seus próprios impostos coube ao Município.

Das Câmaras ainda foram retiradas as funções a elas conferidas pelas Ordenações Filipinas.

Tavares Bastos foi a grande voz, no seu liberalismo, a se insurgir contra a centralização administrativa já pregando a federação mesmo no Império. Ele foi um dos precursores do municipalismo brasileiro.

Não escondia sua revolta contra a lei de 1828 e o aplauso à de 12 de maio de 1840.

Mas não se valeram as Províncias do Ato Institucional de 1834, que às Assembleias Legislativas Provinciais atribuíram a supervisão dos Municípios. Chegava Tavares Bastos a invocar Toqueville.³

Ainda que tivessem as Câmaras Municipais aprovado a Constituição de 1824, durante o Império, triste figura e posição, a do Município. Instituição apagada — sem influência na própria vida da comunidade e sujeita ao inteiro arbítrio dos presidentes da província. O vazio da instituição político-jurídica se manteve pelo Império todo, reduzido que foi o Município a mera divisão administrativa.⁴

Na federação vislumbrava Tavares Bastos a fuga ao poder central. Descentralizar, para ele representava a emancipação das nações da tutela dos governos. E a Província brasileira, para Tavares Bastos, desceu de sua dignidade, transformou-se no governo imperial em alguma coisa semelhante ao departamento francês.⁵

Mas à história do Município brasileiro, o Império trouxe, pela primeira vez, a figura do Prefeito, instituído pela Assembleia da Província de São Paulo.⁶

10.2 A Constituição de 1891

E as outras ideias de descentralização do poder, no que concerne ao Município, se concretizariam desde o advento da República? Até o manifesto republicano de 1870 incutia a necessidade de ampliar o poder do Município.

Aquela sonhada federação realmente trouxe aos Municípios alguma coisa quando foi instituí-la, nos seus arts. 63 e 64, a Constituição de 1891?

E, mais ainda, no art. 68 que estabelecia:

“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite a seu peculiar interesse.”⁷

Basicamente estava delineado o modelo do Município brasileiro. Passou a ter ele liberdade de se autodeterminar em tudo aquilo concernente a “seu peculiar interesse”. Seria o fim da mera finalidade de dominação na *unidade administrativa*? Uma nova realidade — a “unidade política”? Certamente o grande passo para a formação de um Estado em que os indivíduos teriam na integralidade de suas aspirações, assegurada uma perfeita participação na comunidade. Por isto o reconhecimento de que as unidades sociais, as comunidades, devem se transformar também na primeira instituição político-jurídica, por ser “célula do Estado”.⁸

Estes novos rumos não foram devidamente considerados pelos pensadores políticos e pela legislação da época.⁹

Por ser de chofre instituída uma regra libertadora de centros populacionais dominados pelo Poder central não teve ela o efeito desejado. Pois, vorazes os Estados-Membros, quase nunca compreenderam este propósito. Tanto é que, em muitos Estados, na República Velha, eram nomeados os prefeitos (Pará, Paraíba, e Estado do Rio de Janeiro). Pela mais ampla hermenêutica da regra constitucional da autonomia, entretanto, o Rio Grande do Sul (Pará, Goiás também), em sua Constituição absteve-se de impor uma “Lei Orgânica” a seus municípios conferindo-lhes assim o direito de eles próprios elaborá-las e votá-las.

Tão diferente do exegismo a que os juristas desde a Colônia se fixaram, que esta autonomia os deixou atônitos. Tanto é que, após deixar de vigorar a regra da longa primeira constituição republicana, em 1936, juristas do porte de Pontes de Miranda chegavam a execrá-la.¹⁰

Tanta inovação se faria no Projeto do Governo Provisório, que os constituintes de 91 até rejeitaram o proposto no item 2º, a “eletividade da administração local”.¹¹

No final dos anos 20, somente em oito Estados, era regra a eleição dos prefeitos. Perplexo o pensamento político brasileiro, de 1891 a 1930 deixou que o Município se transformasse num mero instrumento de dominação dos coronéis, tanto é que Rui Barbosa verberava:

“... surgiu este parto de montanha, essa cria da reação; essa tacahez da usura política; nomeação do Poder Executivo Municipal pelos governos do Estado.”

Durante a vigência da Constituição de 1891, não inteiramente se libertou o Município Brasileiro da disfunção operante no Brasil-Colônia: a de ser mais sustentáculo de direitos privados e menos instituição do poder público.¹²

O não aprimoramento do governo local fora a grande frustração da Primeira República, que por muito tempo projetaria suas consequências.¹³

Quando vitorioso Vargas, até a Constituição de 1934, toda a autonomia municipal ruiu por inteiro. Pretendendo libertar a nação dos “carcomidos”, o tenentismo encerrou esse ciclo de autonomia municipal, mera e vagamente proposta, sem defini-la pela Constituição, nem sequer propondo um esboço às Constituições Estaduais.

O Decreto 20.348, de 29 de agosto de 1931, iniciou a pretendida nova estrutura do Estado Brasileiro, mediante a “reorganização da estrutura da República”. Normas dirigidas ao Município, nascidas da vontade do “tenentismo”, exterminavam o regime dos coronéis. Criou no art. 3º os Conselhos Consultivos, representantes dos contribuintes, que atuavam junto ao Prefeito. Três conselheiros indicados pelos contribuintes, um ou mais pelo interventor e um pelo prefeito.

O Legislativo Municipal foi dissolvido. O Prefeito seria nomeado pelo Interventor sujeito à prestação de contas, semestralmente, à Secretaria do Interior.

Neste primeiro período de Vargas, o Governo Provisório pôs fim à prática de empréstimos externos negociados diretamente pelos municípios. Prática bastante nociva à credibilidade brasileira no exterior e malversação desordenada de recursos pulverizados em programas locais, muitas vezes inoportunos e improvisados.

NOTAS

¹ NUNES, José de Castro, *Do Estado federado e a sua organização municipal*.

² CARVALHO, Orlando M., *Política do Município*, p. 52:

“São as primeiras disposições constitucionais sobre o município no país e por elas se vê que as funções municipais foram restringidas, se as compararmos com as que, até a Independência, exerciam as Câmaras locais.

Entre uma fase e outra adotou-se a separação de poderes, que pôs o judiciário em um corpo à parte e destituiu os Oficiais das Câmaras da capacidade de julgar, que até então tinham, pelas Ordenações Filipinas.

Houve também restrição da capacidade municipal que ficou limitada as posturas policiais e aplicação das rendas, mas somente depois de prévia aprovação pelo governo provincial; quando, na Colônia, as posturas eram o resultado da deliberação na Câmara e os Corregedores não podiam alterá-las, senão quando expressamente autorizados pelo rei.”

³ BASTOS, Tavares, *A Província*, Cia Editora Nacional, 1890, 2ª Ed., 1937, p. 149:

“Para a liberdade que elas põem ao alcance do povo, são as instituições municipais o mesmo que para a ciência as escolas primárias.”

“Desapropriação de terra para rua, estrada ou logradouro público? Ao presidente da província compete declarar ... quer a câmara municipal construir um cemitério? Ao presidente da província compete aprovar o plano, sem o que não pode a Câmara construí-lo ... não podem as Câmaras nomear um guarda do cemitério sem sujeitar essa nomeação à aprovação do presidente da província.”

⁴ MACHADO, Joaquim de Oliveira, *Manual dos vereadores*, Rio, Garnier, 1868, p. 90:

“Declarando as Câmaras corporações meramente administrativas (art. 24), reduziu os municípios a simples peças da engrenagem monárquica, arrancando-lhes o exercício de um poder judiciário que lhes dera, em tempo, prestígio singular.”

⁵ BASTOS, Tavares, *op. cit.*, p. 143:

“A uniformidade nos mata. Não? É a lei uniforme, por mais liberal que seja e mais providente, que depende ressuscitar o município, dizendo isto de leis promulgadas por cada província, conforme as condições peculiares de cada município.”

⁶ BASTOS, Tavares, *op. cit.*,:

“Agentes dos presidentes, administradores municipaes, comissários de polícia, juizes criminaes nas localidades, essas quatro cathegorias de funções theoreticamente distinctas, nós vamos incontraladas praticamente reunidas nas mãos dos prefeitos, criação espontânea do espírito provincial.

Foi em S. Paulo que primeiro surgiu a nova entidade; e não foi estranhada, antes offerecida por modelo á imitação das outras províncias (decreto e instruções de 9 de dezembro de 1835). Estabelecia a lei paulista de 11 de abril desse anno, nas cidades e villas, prefeitos nomeados pelos presidentes, e incumbidos de executar as ordens do governo; de fiscalizar os empregados do município; de organizar e comandar a guarda policial, e distribuir o respectivo serviço; de prender os delinquentes, sendo esta

atribuição cumulativa com as autoridades policiaes; de vigiar os suspeitos e as pessoas que de novo entrassem no município; finalmente, de executar as posturas, nomear as fiscaes, assistir às sessões das camaras, e propôr-lhes as medidas convenientes: "Ficando a camara na intelligencia, dizia a lei, de que somente lhe compete deliberar e nunca executar."

⁷ CARVALHO, Orvalho M., *Política do município*:

"Proclamada a república, vencia o princípio do federalismo, que tivera um surto notável no Parlamento de 1831 e se viera entremostrando na política imperial.

Hoje, que a distância nos coloca em condições de estudar a frio a instauração do regime republicano federativo do país, podemos verificar com certa facilidade que a coisa se arranjou de carreira, favorecida pelo entusiasmo que causava a contemplação do progresso americano, cuja pujança econômica se atribuía à forma de governo.

Imitamo-los a começar das bases federativas."

⁸ BASTOS, Tavares, *op. cit.*

⁹ CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMENTADA, p. 283:

"que seria mais que erro, um verdadeiro atentado, se prevalecesse na república o sentimento vesgo, desconfiado, tacanho, esterilizador, que na monarquia atrofiou o elemento municipal".

¹⁰ MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, Ed. Guanabara, 1936, tomo I, p. 138:

"O Município de hoje existe porque a lei quer. Só a retórica dos velhos comentadores anglo-saxões pode pretender que o município seja realidade viva. Os Estados Unidos da América e a República Argentina adotaram, nas suas constituições, atitude prudente. O Brasil de 1891, na sua impetuosa idealidade desgarrada dos fatos, quis, de um jacto, criar a "unidade política" que "socialmente" não existia."

¹¹ CARVALHO, Orlando M., *op. cit.*, p. 78:

“João Barbalho, em seus comentários à Constituição de 1891, não inclui como princípio constitucional a autonomia municipal. Castro Nunes procurou demonstrar que o fez propositadamente e a ele se filiou, sustentando a tese pouco seguida entre nós, no livro Do Estado Federado.

A matéria só foi dirimida pela reforma constitucional de 1926, onde a autonomia municipal é mencionada expressamente como princípio constitucional.”

¹² LEAL, Vitor Nunes, *Coronelismo, enxada e votos*:

“Chegamos, assim, ao ponto que nos parece nuclear para conceituação do “coronelismo”: este sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público favorecido.

O simples fato do compromisso presume certo grau de fraqueza de ambos os lados, também, portanto, do poder público. Mas na Primeira República — quando o termo “coronelismo” se incorporou ao vocabulário corrente para designar as particularidades da nossa política do interior —, o aparelhamento do Estado já se achava suficientemente desenvolvido, salvo em casos esporádicos, para conter qualquer rebeldia do poder privado. É preciso, pois, descobrir a espécie de debilidade que forçou o poder público a estabelecer o compromisso “coronelistas”.

¹³ LEAL, Vitor Nunes, *op. cit.*:

“Dentro desse quadro, a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência. Esta contraprestação estadual no compromisso “coronelistas” explica, em grande parte, o apoio que os legisladores estaduais — homens em sua maioria do interior — sempre deram aos projetos de leis atrofiadoras do município. Com tais medidas, só os adversários ficavam realmente prejudicados: de uma parte, a corrente

local governista sempre obteria do Estado o que reputasse indispensável e, de outra, quanto maior a dependência da comuna, tanto maiores as probabilidades de vitória da facção situacionista nas próprias eleições municipais.”

Capítulo XI

A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO

11.1. *A Constituição de 1934*

De 16 de julho de 1934 a 10 de novembro de 1937, no Brasil vigorou a divisão tripartidária de competência entre a União, os Estados e os Municípios que tem sido considerada a “peculiaridade do seu Federal.”¹

O artigo 13 da Constituição de 1934, não só no seu “caput”, estatui genericamente que “Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ...”

Mas impôs também aos Estados componentes da Federação, limitações especificadas nos incisos I a IV. A vagueza de norma de 1891 termina enfim.

Na eletividade de sua administração, na decretação de seus impostos e taxas, na organização dos serviços de sua competência (incisos I, II e III), se definiu o caminho da autogestão das coisas do Município.² Mais ainda, esboçou a independência financeira das comunas, quando, no § 2º, números I a V, discriminou as suas rendas, definiu seus impostos. Tudo para que o Município passasse a ser instituição político-jurídica apta a exercer função indelegável na construção da democracia.³

Para muitos, à discriminação de rendas deveriam se juntar outras normas consolidadoras da destinação de rendas.

Discutira-se muito na Constituinte. Atribuía-se à autonomia fator de responsabilidade financeira. Por isto a bancada paulista propôs, o que foi aceito, a criação de órgãos de assistência técnica e de verificação de suas finanças.

Àqueles recursos advindos com a autonomia se opõe um contrapeso no parágrafo terceiro, quando faculta aos Estados quase a supervisão de seus Municípios “na fiscalização de suas finanças” ou, até, disfarçado na “criação de um órgão de assistência técnica e administração municipal”, não deixava de representar o medo da irresponsabilidade nos municípios.

11.2. *A Constituição de 1937*

Mesmo que não definida, a autonomia estava proposta. Os receios do insucesso do poder local, já no Império, por muitos expressos terminaram de pronto com o advento da Carta de 1937.⁴ Mantendo a eleição dos vereadores. Já, quanto aos Prefeitos, fez deles meros delegados dos Interventores dos Estados, por sua vez homens de livre escolha do Presidente da República (art. 26 e 27). Era a centralização do Poder nas mãos de Vargas, que fez do país um só inteiro domínio.

Tão integral e absurda concentração do poder coercitivo do Estado, passa a refletir-se na vida de todas as comunidades brasileiras.

Se Tavares Bastos se insurgia contra a submissão dos Municípios aos Presidentes das Províncias, qual o grau de revolta com que se possa adequar a crítica a esta “onisciência” do Chefe da Nação? A exemplificar este excesso do Poder dentre milhares de processos, aí está a assinatura de Getúlio Vargas, autorizando, em despacho favorável, a criação, pelo município catarinense de Jaraguá do Sul, da *taxa de seu serviço de coleta de lixo*.⁵

Poder absoluto, na graduação de Tavares Bastos, o Estado Novo conheceu uma só fonte de normas jurídicas: o Presidente da República.⁶

Importante se notar que, nesta Constituição (art. 82), para a formação do código eleitoral do Presidente da República com outros

eleitores, se incluíam os representantes das Câmaras Municipais. Mas a Carta de 1937 não estimulou a adoção de princípios ou teses municipalistas.⁷

Apesar de tão nociva à descentralização, a Carta de 1937, ao menos conservou específica discriminação de rendas atribuídas ao Município. A verdadeira tipicidade municipal começou a se esboçar, entretanto, com a vigência da Constituição de 1946.⁸

Não se tratava de uma revolução municipalista, mas a evolução foi extraordinária: eis que se chegou a instituir o governo local, eleito pelos munícipes, ao qual passa a competir função específica e ainda rendas próprias, o que ao menos teoricamente assegura sua sobrevivência. A Constituição assim impôs aos Estados-Membros determinado regime municipal, não mais a sua competência em definir autonomia.

11.3. *A Constituição de 1946*

A peculiaridade da Federação Brasileira viria na Carta de 1946, quando ao Município se deu o caráter de autônomo a esta pessoa jurídica de direito público interno (Código Civil, art. 14).

Mas não se limitou à indefinida autonomia. Fez dele a autêntica terceira fonte de lei.

Uma intensa pregação municipalista, deflagrada desde o século passado, desaguou num modelo brasileiro de Município. Diferente nossa Federação da norte-americana, pois ela atribuía a cada Estado-Membro a função de organizar, a seu arbítrio os governos locais.⁹

A divisão dos poderes também foi institucionalizada, ainda que não se referisse ao Poder Judiciário, mas claro o propósito da independência do Executivo e do Legislativo. Enfim, começou a história

do Município tipicamente brasileiro, na sua peculiar autonomia. Mesmo que, logicamente, esta autonomia esteja sempre contida nos limites fixados pelo Estado brasileiro na sua Constituição Federal.

Os arts. 28 e 29, seus incisos, alíneas e parágrafos, da Constituição de 1946 definiram o que se pode denominar o “modelo brasileiro de Município”.

Após 1964 se incentivou a hipertrofia do Poder Executivo, predominante no regime autoritário.

Mantida a elegitividade das autoridades municipais, aos poucos, sérios golpes se desfecharam contra a evolução da autonomia da administração local. Apontam-se muitas causas de contínua centralização do poder, comprometendo-se, de muito já, a debilidade dos Municípios. As mais importantes causas deste recuo são as que se seguem:

a) aumento elevado do número de municípios cujos prefeitos passam a ser nomeados e não eleitos;

b) a não remuneração do cargo de vereador, dando a seu exercício uma conotação de mera titulação honorífica, desprovida de real importância, nas decisões da coisa pública (a Emenda Constitucional nº 4, de 23 de abril de 1975, restabeleceu a remuneração). Ainda que posteriormente viesse a ser reinstituído o pagamento dos serviços de legislador municipal, sua negação temporária contribuiu para que o grande público passasse a descrever das *funções do vereador*;

c) a contínua perda, pelos Municípios, no percentual das rendas obtidas pelo poder público no Brasil o levou a deprimente depauperamento, inibidor de suas autonomias;

d) os amplos programas nacionais (I, e II PND) no setor social (moradia, saúde, alimentação, assistência ao menor, Mobral etc.) esvaziaram os Municípios, hoje, em grande parte, de suas funções, metamorfoseados em meros espectadores da ação do Governo Central;¹⁰

e) *as teses do desenvolvimento no terceiro mundo nacionalista se exacerbadas, tentando criar estrutura de produção — em contraposição à dependência colonial — se valem das condições de desenvolvimento já existentes nos maiores centros populacionais do país.*¹¹ Com isto só perdem as pequenas comunidades, cujo esvaziamento populacional os recenseamentos acusam inexoravelmente;

f) o planejamento da economia nacional manipulando subsídios e incentivos destrói lentas conquistas de consolidação econômica de cultura, ora agraciadas, ora execradas pelo governo central — jogando Municípios ao caos econômico;

g) a destruição da própria cultura popular, pelos meios modernos de comunicação, degrada a união comunitária, na perda, pelas populações, de pequenas cidades de uso e costumes que as unificaram;

h) a tudo isto se soma o planejamento central, incapaz de distinguir as tipicidades específicas de regiões inteiras, cuja preservação por certo fortaleceria os Municípios.

11.4. *A retomada da autonomia*

Isto tudo leva à urgente retomada da autonomia municipal. A esperança é que o processo de abertura chegue ao Município. Heráclito Rolemberg, Presidente da Associação Brasileira dos Municípios, em 9 de março de 1983, teve como resposta, num discurso, o entendimento do Presidente João Figueiredo sobre a autonomia.¹²

Imprescindível também que no planejamento se respeite o espaço evidentemente só passível de ser ocupado pelo município. Na municipalização dos serviços públicos de tão ambiciosos programas, planeje a implantação. Dizia o Ministro Hélio Beltrão que “os brasileiros como usuários vivem nos municípios e não no Brasil”.

Deve-se na autonomia municipal ir além. Pois a afirmação do poder local será plena quando a Constituição Federal impuser mais aos Estados. Quando elididas todas as inibições do Município na sua própria auto institucionalização. Para tanto, na Carta Magna ficaria vedado às Leis Orgânicas dos Municípios, impostas pelos Estados-Membros, a desobediência a estes parâmetros da integral autonomia.* Sempre assegurando recursos financeiros para que o Município tenha real autonomia.¹³

* Dante Martorano, como já foi mencionado, não teve tempo para viver a Constituinte que culminou com a promulgação da Constituição de 1988. A nova Constituição brasileira elevou o Município brasileiro à categoria de Ente federado, atribuindo-lhe competências autônomas e elevando, portanto, suas responsabilidades na composição da República Federativa do Brasil. Evidentemente, a autonomia não é soberania. De acordo com Abreu (2004, p. 31. ABREU. César. Sistema Federativo Brasileiro – degeneração e estruturação. Florianópolis: Obra Editora Jurídica, 2004. 135 p.) considera que a soberania é o poder supremo do Estado Federal, aquele acima do qual não há outro. A autonomia, entretanto, atua dentro de limites que a soberania lhe tenha prescrito. Nesse caso, a Constituição de 1988 limitou a autonomia dos Entes federados quando lhe atribuiu competências privativas, concorrentes, comuns e supletivas. Importante observar, aqui, segundo Ruipérez (1994, p. 55. RUIPÉREZ. La Protección Constitucional de la Autonomia. Madrid: Editorial Tecnos, 1994. 342 p.) que um Estado Federal possui, em sua estrutura constitucional, uma necessidade intrínseca da proteção da autonomia dos Entes federados. O que caracteriza o Estado federado é, no seu maior grau, a proteção jurídica da autonomia dos membros frente à possibilidade de atuação unilateral, caprichosa e arbitrária por parte da organização política central.

Nesse sentido, Martorano ficaria estarrecido em verificar como a imposição normativa da União desrespeita, com uma plethora de regras contraditórias e antinômicas, a autonomia dos Entes federados. Estes nem sempre reclamam porque necessitam dos recursos financeiros centralizados na União para resolver os problemas de suas competências. “Há dificuldade em sustentar o grau de autonomia existente entre os Entes que compõem a Federação brasileira e resguardar as respectivas competências, fazendo-as eficazes. [...] Um dos problemas do Federalismo brasileiro, portanto, é o de que a União, como Ente federativo e autônomo, que participa do Estado Federal, confunde-se, na prática, com o próprio Estado Federal. Talvez, essa dificuldade de os Estados Federados exercerem suas competências Constitucionais de Autonomia, deva-se ao fato da cultura centralizadora imposta pela história de práticas governamentais e políticas centralizadoras. Os Estados Federados e os Municípios, previstos na arquitetura federativa do Brasil, não têm, rigorosamente, federatividade ou condições de vivenciar a autonomia e a descentralização jurídica e política plena.” (CIMADON, Aristides. *Autonomia dos Estados Federados e Direito Educacional*. Florianópolis: Conceito, 2007. p. 138. 390 p.).

A ideia de autonomia, portanto, surge do pacto entre os Entes estatais autônomos, constituindo, assim, elemento essencial à configuração da Federação. Nesse sentido, Horta (1964, p. 361) salienta que a autonomia é o elemento vital do Federalismo, porque nele a Soberania pertence ao Estado Federal e a autonomia aos Entes Federados. (HORTA, Raul Machado. *Autonomia do Estado Federativo no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Do Autor, 1964. 234 p.).

A partir de 1988, a Constituição brasileira, como desejou Martorano, outorgou autonomia aos Municípios por meio de

atribuição de competências. Legislar sobre “interesses locais” e a “definição de competências” expressam a gênese da autonomia do Município, na Constituição de 1988. A autonomia do Município, desejo de Martorano, está expressa no artigo 30 da Constituição de 1988, que estabelece as competências dos Municípios: Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Observa-se que a Constituição de 1988 substituiu “peculiar interesse municipal” para “interesse local”. Sobre essa categoria, entende-se que é de competência do Município legislar sobre tudo aquilo que for predominante ao gerenciamento das atividades próprias da localidade, nos limites das suas atribuições ordinárias. Todavia, interesse local não significa interesse privativo da

localidade e não se trata de interesse único dos municípios. Os interesses locais também têm relação com os demais Entes federados, de modo que as normativas locais não podem ferir as normas gerais porque o Município é parte integrante da União e o munícipe é cidadão de um Estado e do País.

A expressão utilizada para determinar a área de atuação municipal – “interesse local” – necessita ser analisada, pois, da mesma forma que existe no antigo sistema constitucional – ao seu – “peculiar interesse” –, pode parecer vaga e imprecisa. Assim, por interesse local deve-se entender aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo, que não vivem os problemas locais. (MACEDO, Regina Maria & FERRARI, Nery. Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 59).

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem posição sobre o assunto, no exemplo a seguir que decidiu: “O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.” (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB). (BRASIL. STF. Brasília, RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, p, DJE de 8-5-2015, Tema 145).

FERREIRA SANTOS (1999) afirma: “O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações. Aspectos da mesma matéria podem, conforme já afirmamos, exigir tratamentos diferenciados pela União, pelos Estados e pelos Municípios. O essencial é que não se perca a noção de sistema, verificando-se a compatibilidade entre os diversos

diplomas legais e a Constituição.” (FERREIRA SANTOS, Gustavo. A Posição do Município no Sistema Constitucional de Repartição de Competências. In. <https://www.conjur.com.br/1999-jan.../artigo>. Acesso em: 8 jan. 2018).

Para legislar sobre os assuntos locais deve-se compreender que há um intrincado cipoal de competências entre os Entes Federados: Privativas materiais e legislativas da União, dos Estados; Concorrentes, Comuns, Supletivas e outras com suas respectivas limitações. Sundfeld (1993) firma que o referido conceito “não é fechado, admitindo uma interpretação construtiva, a variar de acordo com o momento histórico e as características do Município envolvido”, mostra a impossibilidade de serem havidos como de “interesse local” as matérias cujo tratamento legislativo a Constituição atribuiu à União ou aos Estados de forma privativa ou concorrente. Diz que não se pode considerar como de “interesse local” algo que a Constituição tenha outorgado a outro ente. (SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências. Revista Trimestral Direito Público, n. 1, p. 272-281. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 272-273).

Ainda sobre a sonhada autonomia municipal, Bonavides (2006, p. 351 e seguintes) comenta sobre o que se pode chamar de “poder municipal”, uma espécie de poder pré-estatal que a Constituição de 1988 lhe outorgou. Além disso, o artigo 29 da Magna Carta lhe dá a condição das garantias institucionais de regular-se conforme suas normas, não podendo o Estado membro nele intervir. Diz o autor: “Se a nova Constituição do Brasil, compendiando a autonomia municipal ainda não classifica o poder do município como um poder estatal (pré-estatal ele já o é doravante fora de toda a dúvida), é evidente, contudo, que ao emprestar àquele ente uma natureza federativa incontrastável, o

fez peça constitutiva do próprio sistema nacional de comunhão política do ordenamento.” (p. 352).

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 2009, acrescentou no seu Manual do Prefeito a seguinte orientação sobre a questão da Autonomia Municipal: “Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua lei orgânica (autonomia organizativa). A livre aplicação da receita municipal está condicionada à obrigatoriedade de prestação de contas e de publicação de balancetes, nos prazos fixados em lei (art. 30, III).” (IBAM. Manual do Prefeito. Rio de Janeiro, 13ª edição, 2009. p. 9).

NOTAS

¹ LEAL, Vitor Nunes, “Leis municipais”, *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, 3 (9) :68, jul-mar., 1950.

² MIRANDA, Pontes de, *op. cit.*, p. 387:

“O artigo 13 veio resolver muitos problemas que se apresentavam de iure condito e de iure contendo à técnica constitucional do Brasil. A autonomia municipal era amplo surrão em que se metia o que bem entendia e no mesmo tempo fragilimo dique às investidas dos governos estaduais.”

³ SOARES, Macedo, *Anais*, 1, XII, p. 526:

“São elementos da autonomia municipal:

- 1º) o poder próprio de organização e de ação;*
- 2º) esfera de ação determinada por outro poder.*

Só é autônomo o Município que organiza livremente o seu governo: prefeito e câmara municipal. Pode o Município agir livremente em tudo que diga respeito ao peculiar interesse. Mas qual é o juiz do peculiar interesse dos Municípios? Em parte, eles mesmos. Em parte, o Estado. O interesse geral da União e dos Estados muitas vezes coincide com o interesse dos Municípios. A ordem pública, por exemplo, é interesse peculiar do Município, mas também o é do Estado. A desordem nas finanças municipais prejudica o crédito do Estado e da própria União. Daí caber ao Estado fixar a esfera de ação dos Municípios.”

⁴ CARVALHO, Orlando M., *op. cit.*, p. 127:

“Há uma certa melancolia em estar fazendo a história de leis que não chegaram a ser integralmente experimentadas. Como no caso das famílias que não cuidam devidamente de seus filhos, há nas leis constitucionais do Brasil dos últimos tempos numerosos casos de mortalidade infantil, e até mesmo de natimortos, como a constituição de 10 de novembro de 1937, que só existe para acobertar o regime personnel.”

⁵ *Correio do povo, Jaraguá do Sul:*

“Com referência ao projeto de lei apresentado pela Prefeitura de Jaraguá do Sul, para criação da taxa de remoção de lixo, o Sr. Ministro da Justiça acaba de apresentar a seguinte exposição, que foi aprovada pelo Sr. Presidente da República:

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

O Senhor Interventor Federal de Santa Catarina encaminha à superior apreciação de Vossa Excelência o projeto de decreto-lei da Prefeitura

Municipal de Jaraguá do Sul, que dispõe sobre a criação da taxa sanitária, a ser cobrada pela remoção de lixo domiciliar.

2. Aceitou a proposição o Conselho Administrativo, nos termos em que foi redigido.

3. Para os prédios de moradia, o tributo foi dividido em classes, de acordo com o valor locativo, variando as importâncias de Cr\$ 36,00 a Cr\$ 12,00 por ano. Há isenção para as casas de valor locativo inferior a Cr\$ 360,00 anuais.

4. Os estabelecimentos de habilitação coletiva comerciais e industriais foram classificados em três grupos conforme o vulto do serviço a ser prestado, sendo o quantum variável de Cr\$ 80,00, Cr\$ 70,00 e Cr\$ 60,00 por ano.

5. Ouvida, a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais propôs, unanimemente, as seguintes alterações:

a) Incluir também na taxação as casas de moradia de valor locativo anual inferior a Cr\$ 360,00, visto tratar-se de taxa remuneratória de serviço;

b) Estabelecer uma taxa sobre os terrenos baldios na proporção do seu valor venal, dentro dos limites estabelecidos para a cobrança da taxa em relação aos prédios;

c) Mudar o nome da taxa para "taxa de remoção de lixo".

6. Estando de acordo com o voto da CENE, submeto o assunto à alta decisão de Vossa Excelência.

A proveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. Alexandre Marcondes Filho, Ministro. Despacho: aprovado em 21.01.44, Getúlio Vargas."

⁶ BOBBIO, Norberto, "O significado clássico e moderno da política", in *Curso de introdução à ciência política, Brasília, Universidade de Brasília, 1982, vol. 1:*

“O Estado oni-inclusivo, isto é, o Estado ao qual nenhuma esfera de ação fica estranha, é o Estado totalitário e é, na sua natureza de caso limite a sublimação da política, a politização integral das relações sociais.”

⁷ BASTOS, Tavares, *op. cit.*, prefácio:

“Muito mais ainda do que a Igreja pode a sociedade civil formar esse exército compacto, cujos movimentos domine o fio telegráfico estendido do gabinete de um César.”

⁸ XAVIER, Rafael, *O município e a realidade nacional*, Rio de Janeiro, IBGE, 1952, p. 12:

“Na realidade os dispositivos aprovados estão longe de apresentar uma grande reforma...”

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *“Direito municipal brasileiro”*, Revista Municipal dos Tribunais, 2ª ed., p. 17:

“Pena é que o legislador constituinte de 1945 não tenha tido a coragem suficiente para, rompendo com a tradição, declarar no art. 1º da Constituição Federal, que a União compreende, além dos Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios, como na realidade compreende. Temerosos da inovação preferiram silenciar no dispositivo próprio a menção aos Municípios, para admiti-los, obliquamente, noutras disposições constitucionais, em que é considerado em pé de igualdade com as demais entidades estatais.”

¹⁰ MELLO, Diogo Jordello de, *JBAM*, 1976, *Relatório das Atividades, Município e centralização no Brasil*, p. 69:

“A conclusão a que levam estas duas premissas — incompetência congênita do Município e onisciência manifesta do poder central — é a do centralismo imprescindível. Como o poder não admite vácuo, desde que, no Município, se retirem atribuições do Estado e da União na fatia do poder da qual o Município é afastado.”

¹¹ MELLO, Diogo Jordello de:

“O I PND (1972-1974) integrou o município na estratégia do desenvolvimento, que já possui um modelo brasileiro, traduzido no nosso modo de “organizar o Estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida”, o que constitui um objetivo nacional. A estratégia desenvolvimentista, mobilizando a nação, dotando-a de estruturas novas e eficazes, efetua, em verdade, a integração do Estado. Os municípios estão articulados com o PND, por conseguinte, para a realização de um programa de dimensões globais. O Projeto do II PND (1975-1979) procurou, eficientemente, dinamizar esse esquema, como uma “opção básica” da estratégia econômica brasileira, tendo como principal escopo fazer crescer a uma taxa real de 10% ao ano, corajosamente, em que pese uma certa recessão na economia mundial.”

¹² *“A Federação, ela existirá quando o município se ligar apenas ao Governo Estadual como norma de conduta, e cada município tiver os meios necessários para o desenvolvimento econômico e para oferecer um melhor meio de vida à sua população.”*

¹³ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, Projeto de Resolução nº 98, Diário do Congresso Nacional, suplemento do nº 163, 5 de dezembro de 1979:

“Esse objetivo, para satisfação nossa, se ajusta, harmoniosamente, com o entendimento que o ilustre Ministro Ewald Sisenando Pinheiro, Presidente do Tribunal de Contas da União, tem sobre o problema e que, nesta Comissão, ficou expresso nesta conclusão de S. Exa.: “É utópico proclamar a autonomia política dos Estados e dos Municípios, sem lhes proporcionar, no plano financeiro e econômico, a cobertura dos recursos necessários para que aquela autonomia se converta em realidade. Dada a interligação cada vez mais acentuada entre o fato político, o fato econômico e o fato social, que constituem projeções ou perspectivas de uma só realidade, não possível isolar aqueles fatos em compartimentos estanques, hermeticamente separados.

Impõe-se, ao contrário, estabelecer entre eles, um elo permanente, através de uma ação governamental concatenada que, levando em linha de conta a todos eles, institua diretrizes e tome decisões, considerando-os em conjunto.”

Capítulo XII

O PODER EXECUTIVO. O PREFEITO*

* A Constituição de 1988 modificou, substancialmente, a organização político-administrativa dos Municípios. Sobre o Prefeito, na Constituição de 1988 e no atual sistema normativo brasileiro, o IBAM (2013, p. 39) assim se posiciona: “Como é sabido, o Presidencialismo é o sistema de Governo adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo atribuição do Presidente da República exercer a direção do Poder Executivo da União, acumulando as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública federal. Por simetria, no Município, assume o Prefeito a posição de Chefe do Executivo, desempenhando funções políticas, executivas e administrativas. Amplas são as suas atribuições e grandes, portanto, suas responsabilidades, tanto do ponto de vista legal, como pelo fato de que é o principal depositário da confiança popular para a solução dos problemas do Município. Em face da consagrada autonomia político-administrativa do Município, cumpre observar que o Prefeito Municipal não está subordinado a nenhuma outra autoridade municipal, estadual ou federal, devendo obediência apenas aos ditames da lei e mandados judiciais. Pode-se dizer, então, que o Prefeito é agente político responsável pelo ramo executivo de uma unidade de governo autônoma – o Município. Não obstante, destaque-se que deve o Município – e o assunto está tratado em outro capítulo deste Manual – articular-se com órgãos federais e estaduais de Governo, para que não se dupliquem e nem se desperdicem esforços, bem como para que possa o Município desempenhar eficientemente o seu papel no processo de desenvolvimento do País, visto que a atual Constituição definiu várias matérias em que o Município pode atuar em conjunto

com as demais esferas de Governo, especialmente nos campos da educação, cultura, meio ambiente, habitação, saneamento, saúde e assistência social. Nesse sentido, é o art. 23 da Carta Magna que estabelece a competência comum dos entes federados.” (IBAM. Manual do Prefeito. Coord. Técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 14. ed., Rio de Janeiro: IBAM – Instituto de Administração Municipal, 2013).

12.1. *Eletividade do cargo*

Instituída a regra da escolha do prefeito pelo povo (sufrágio universal, eleições majoritárias e diretas) pela Constituição de 1946, mesmo após o movimento de 1964 tem sido sempre a eleição a forma da indicação do chefe do executivo municipal. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mantém esta norma.

Só não são eleitos os Prefeitos das Capitais do Estados, das estâncias hidrominerais e das áreas de segurança nacional. Na Constituição de 1946, em tais casos a nomeação competia ao governador.

A de 1967 manda ouvir a Assembleia Legislativa, e exige atualmente a Constituição a prévia aprovação do Presidente da República, para a nomeação dos “Prefeitos dos Municípios” declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 15, § 1º, letra *b*).¹

12.2. *Competência e responsabilidade*

O Vice-Prefeito*, cargo não previsto pela Constituição de 1946, também é elegível. *Mutatis mutandis*, tem o Prefeito a mesma

competência dos chefes do Poder Executivo, da União e dos Estados. A iniciativa das leis lhe cabe mediante mensagem à Câmara Municipal.

* A Constituição de 1988, art. 29, V, estabelece: *V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõe os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153 § 2º, I*; Sobre isso o STF já tem posição de que é autoaplicável (RE 204.889, Ministro Menezes Direito, julgamento em 26.02.2008, Primeira Turma, DJE de 16.05.2008). “Não pode o Vice-Prefeito acumular a remuneração decorrente de emprego em empresa pública estadual com a representação estabelecida para o exercício do mandato eletivo (CF, art. 29, V). Constituição, art. 38. O que a Constituição excepcionou, no art. 38, III, no âmbito municipal, foi apenas a situação do vereador ao possibilitar-lhe, se servidor público, no exercício do mandato, perceber as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, quando houver compatibilidade de horários; se não se comprovar a compatibilidade de horários, será aplicada a norma relativa ao Prefeito (CF, art. 38, II).” (RE 140.269, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 01-10-1996, Segunda Turma, DJ de 9-51997. In: BULOS, Uadi Lamêgo. Constituição Federal Anotada. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015. p. 633).

Só a ele passa a competir (após a Constituição de 1967) a iniciativa de lei que implique em despesas. Quebra-se assim, até no âmbito municipal, o princípio da independência dos poderes. Também tem tido o direito de veto.

Lei própria (Decreto-Lei nº 201, de fevereiro de 1967) define quais os *crimes de responsabilidade* tanto dos Prefeitos como dos Vereadores.² Quanto aos Prefeitos, houve na lei clara separação entre

responsabilidade criminal e responsabilidade político-administrativa. As regras processuais ali também são instituídas.*

* A Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e discrimina as penalidades e responsabilidades do gestor público, disciplinando, de forma bastante rigorosa as atividades e ações dos gestores públicos. O STF fixou, em inúmeras decisões, a distinção entre crime comum, que abrangeria todos os ilícitos penais, seja em caso de violação a artigos do Código Penal, Lei de Licitações, de Crimes Ambientais, Contravenções Penais e outras, e crime de responsabilidade, a envolver infrações político-administrativas. Certamente, Martorano deveria aplaudir, se vivo estivesse, essa regulação que dá responsabilidade na gestão dos prefeitos e demais governantes públicos.

Sobre a responsabilidade do prefeito, que configura crime de responsabilidade, está o que prescreve o art. 29-A, § 2º, da Constituição de 1988, estabelece que: § 2º *Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.* Nesse sentido, importante estudo de Tabosa de Oliveira (2007), apresenta, detalhadamente, os crimes de responsabilidade dos prefeitos. (TABOSA DE OLIVEIRA, André Luís. Crimes de Responsabilidade de Prefeitos Municipais. Monografia em curso de Especialização. Fortaleza: UFC, 2007).

A Constituição estabelece, também, que os subsídios (salários) do prefeito e do vice-prefeito são fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal e não poderão exceder o subsídio

mensal dos ministros do STF. Já, o salário dos vereadores, é definido pelas Câmaras Municipais em cada legislatura (período de quatro anos) para a próxima, de acordo com os critérios estabelecidos na Lei Orgânica. Entre os limites máximos, a Constituição estabelece que o total das despesas com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município. Além dessa norma, a Carta estabelece outros limites máximos para os salários.

12.3. *Eleição e autonomia municipal**

* As atividades, competências e responsabilidades dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores são norteadas por princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, art. 29. Quanto às eleições para prefeito, poderá haver segundo turno, que acontecerá nos municípios que tiverem mais de 200 mil eleitores, desde que o candidato com maior número de votos não alcance, hoje, mais de 50% dos votos válidos. A posse do prefeito e do vice-prefeito ocorre sempre no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição. O mandato deles e dos vereadores será de quatro anos, podendo ser reeleitos uma vez. Cada município é regido pela Lei Orgânica elaborada pela Câmara de Vereadores. Além da Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei Orgânica deve respeitar as normas da Constituição estadual. Portanto, o prefeito exerce funções políticas, como porta-voz natural dos interesses municipais junto às esferas de governo, e administrativas ou executivas, como chefe do poder público municipal.

Atualmente, a Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017, regula as eleições no Brasil. Ela altera as Leis n. 9.504, de 30 de

setembro de 1997 (Lei das Eleições), n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Além dela, há uma pletera de normas esparsas como resolução e instruções normativas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro.

Esboçada a feição jurídica do cargo, tal qual a constituição modelou, é de se refletir sobre o acerto da administração autônoma. O repúdio ao voto popular, muitos o fundamentam pela incapacidade do povo em distinguir os mais capazes. A tecnocracia, na burocracia autoritária em vigor à sombra do Ato Institucional nº 5, se valia de mecanismos outros de controle para fazer com que os Municípios se sujeitassem às determinações do Poder Central. Por tal motivo, alegam muitos, o bom desempenho médio atual dos Prefeitos do Brasil não poderia ser tido com decorrente da escolha popular. Mas a eleição livre, honesta e com pequeno índice de abstenção sempre será o melhor processo de escolha dos governantes.

O domicílio eleitoral, condição de elegibilidade do Prefeito, de *per si* é uma regra de observância ao princípio fundamental da integração do Chefe do Poder Executivo à comunidade.

Nenhum governo pode se abstrair do homem. Nenhum prefeito administrará com êxito se agredir as aspirações da comunidade. Às vezes tais ideais são sutilmente disseminados que à própria pesquisa social escapa. O “consenso”, no sentido de tendências da vontade comunitária, cria um ideário local específico. Totalmente autônomo da ciência da administração. Independente da evolução da humanidade ou dos métodos científicos.

Só a eleição popular poderá, no confronto, indicar qual a pessoa, na comunidade, mais apta a conduzir os negócios locais, liderança mais de acordo com o que ela entende por suas próprias necessidades. Via de regra a avaliação da comunidade é a mais certa e a mais livre. Haja vista uma já formada jurisprudência de peritos em expectativas eleitorais, de que o “grande empregador é mau eleitor”. Perdem os capitães de indústria, quase sempre, as eleições nas sedes de seus complexos, mesmo que a população na sua maioria seja sua assalariada.

É o caso de Concórdia e a Sadia S/A, em Santa Catarina, e o de muitos outros Municípios do Brasil, em que só um grupo empresarial tenha vínculo empregatício com a maioria do eleitorado.

Mesmo com o baixo nível de escolaridade (49,2% com ensino primário), o eleitor é mais autêntico na indicação dos anseios de sua comunidade. Não o sensibiliza a frieza dos projetos ótimos, mas a chã realidade dos municípios brasileiros.

NOTAS

¹ CAVALCANTI, *Temístocles*, *A confederação federal comentada*, 3^a ed., Rio de Janeiro, José Konfino, 156, p. 359:

“Contingências políticas poderiam não oferecer “segurança e bem-estar aos respectivos governos”. Nas estâncias hidrominerais há o interesse financeiro do Estado que investe recursos mais ou menos vultosos nas estâncias hidrominerais.”

² COSTA, *Antônio Tito*, *Responsabilidade de prefeitos e vereadores*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 179.

Capítulo XIII AS CÂMARAS MUNICIPAIS

13.1. *A função do vereador*

Na Câmara Municipal de Vereadores, caixa de ressonância de todos os fatos municipais, certamente, pelos vereadores é analisado e pleiteado o que a comunidade pensa e quer. Verdadeiro repositório da opinião popular, só por esta função se mede a importância do poder legislativo municipal.

À Câmara Municipal se dá hoje competência para legislar sobre assuntos do peculiar interesse dos Municípios, competindo a ela, pois, a conciliação dos antagonismos de subgrupos, distritos, bairros e conseqüentemente na pluralidade brasileira promover a identidade municipal.

13.2 *As Câmaras e a independência**

* A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina que a fiscalização do município é de responsabilidade da Câmara Municipal, que realiza controle externo e interno do poder executivo municipal. O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios. A Constituição ainda estabelece que o parecer emitido pelo tribunal ou conselho sobre as contas anuais do prefeito só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. As contas dos municípios ficarão, durante

60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame, apreciação e eventuais questionamentos.

Desde a promulgação da Constituição, em 1988, prefeitos e vereadores ficaram proibidos de criar tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. O STF, todavia, permite que os estados criem tribunais de contas nos municípios a eles vinculados. Esses órgãos funcionam como órgãos estaduais para examinar as contas municipais. Nos municípios em que já existiam, antes de 1988, os tribunais de contas continuam funcionando. A Constituição também prevê a participação popular na Câmara Municipal. É possível a apresentação de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros. Para isso, é necessário o apoio de 5% do eleitorado local.

Brasil Bandecchi, em sua obra *O Município no Brasil e sua Função Política*, historiou perfeitamente o desempenho das Câmaras Municipais no Brasil. ¹

Aqui já se relatou, ainda que sucintamente, o papel das Câmaras Municipais durante o Brasil-Colônia. Mesmo assim, convém lembrar que São Luís e Belém, tinham, à custa de seus senados, imenso poder político.

Mas havia na Câmara Municipal lampejos de autonomia. Transformaram-se muitas delas em embriões do movimento em prol da independência do país. Os Procuradores das Câmaras até, de certa forma, participavam das decisões do Reino. Os representantes deste colegiado eram enviados do Brasil para Lisboa. Um deles, Procurador da Bahia (1637), se imortalizou na literatura brasileira, como um dos nossos poetas satíricos — Gregório de Matos Guerra. ²

Nas atas das Câmaras Municipais há muito da história política do Brasil.

Após a vinda da família real (D. João VI), as Câmaras Municipais revigoradas se notabilizaram pela reiterada busca da emancipação. Há também a participação do Senado e da Câmara do Rio de Janeiro em episódios decisivos de nossa Independência (7 de setembro e o “Dia do Fico”). Até havia sido convocada uma “Constituinte”, em 2 de junho de 1822, para dar uma Constituição Política ao Brasil. E as Câmaras Municipais foram consultadas quando da elaboração da Constituição de 1824.

Em vista de lhes competir o julgamento de determinadas causas inegavelmente houve a criação de um direito próprio. Diferente do reinol. Isto porque a sentença não deixa de ser fonte de direito, tanto é que, para determinado movimento norte-americano, o direito é considerado como um corpo de decisões, mais do que um conjunto de normas.³

Quase que, reconhecendo um poder constituinte no Brasil, os republicanos vencedores na derrubada do Império (15 de novembro de 1889), Olavo Bilac, José do Patrocínio, Aníbal Falcão, Luiz Murat, Campos da Paz e João Clapp, se dirigiam à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, onde se votou moção ao Governo Provisório, recomendando que o regime republicano fosse por aquela casa sancionado.⁴

As Câmaras Municipais têm sido, das instituições brasileiras, umas das que maior índice de tradição mantêm, por sua atuação ao longo de nossa história.⁵

Sempre elas se tornaram a prova material da eterna busca da autonomia municipal. Atas das Câmaras do Brasil foram reunidas, em comemoração ao Sesquicentenário da Independência e publicadas em livro. Nelas se constata também a sede de libertação da Coroa Portuguesa.⁷

13.3. A Câmara Municipal e sua estrutura

O número de vereadores para cada município não pode exceder a 21 (Constituição Federal, art. 15, § 4º)*. Felizmente, em boa hora, a remuneração dos vereadores veio realçar a seriedade do mandato. Impossível exigir de alguns o exercício do *munus* público sem que lhes deem condições. A vereança não pode ser somente privilégio dos que têm poder econômico suficiente para sobreviver quando se dedicam ao interesse coletivo.

* O artigo 29, § 2º, IV, da Constituição de 1988, estabeleceu o critério populacional para a composição das Câmaras de Vereadores, de acordo com os seguintes critérios do art. 29, IV, da Constituição Federal.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIN 4307)

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000

(seiscentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete

milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

Esses critérios levaram os Municípios a fixar o número de vereadores sem critérios bem definidos e com muitas diversidades, aleatoriamente. Percebendo o descompasso entre a realidade e o teor do art. 29, IV, criado pelo constituinte originário, o STF, em 2004, concluiu pela falta de um parâmetro matemático rígido exigindo um número de Vereadores proporcional à população. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF, Pleno, RE 197.917, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ, de 7-05-2004).

A Emenda Constitucional 58/2009 fixou uma tabela com previsão da composição das Câmaras de acordo com o número de habitantes, estabelecendo os limites mínimo e máximo. Nota-se que, como sempre ocorre no Brasil, há um percentual expressivo de Municípios que fixaram o critério do número de vereadores pelo limite máximo. Por exemplo, uma cidade de 15 a 30 mil habitantes pode ter 11 vereadores, como limite máximo. Observa-se que em inúmeros deles, de 15 ou 17 mil habitantes, suas Câmaras são compostas por 11 vereadores. Ademais, deve-se observar que a Constituição de 1967 vedava a remuneração aos vereadores em Municípios, exceto aqueles das Capitais e dos Municípios de

população superior a 300 (trezentos) mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar. (Redação dada pelo Ato Institucional n. 7, de 1969). Com a Constituição de 1988, os vereadores passam a ser remunerados com fixação dos valores determinados pelas próprias Câmaras.

Suas sessões e funcionamento obedecem *mutatis mutandis* às normas instituídas no Congresso Nacional. As leis Orgânicas dos Estados-Membros especificam sua competência.

Para a ampliação da participação popular, podem ser recomendadas algumas novas formas de representação, outros e muitos canais de comunicação do município para com seus representantes (os vereadores) nos seguintes procedimentos:

I. Criação de diversos Conselhos Municipais, constituídos de líderes nas suas atividades que possam oferecer subsídios para a solução de problemas específicos. Tais Colegiados poderão se manifestar ou até apresentar soluções.

II. A função nos Conselhos Municipais, mesmo não remunerada, não deixaria, contudo, de atrair todos os cidadãos e de diversas convicções partidárias, para a prestação voluntária de seus serviços ao bem comum.

III. Um procedimento comunitário mais valorizado, o da vereança. O Dia Nacional do Vereador, sua presença em atos e comemorações, e convite para nas escolas de todos os graus expor e debater a problemática municipal.

IV. Seminário instituídos por Universidades ou outras Instituições de Ensino Superior, fazendo com que os vereadores se atualizem nos conhecimentos científicos necessários a seu mister. Com isso, as aspirações coletivas somente diagnosticadas pelos representantes do povo, assim possam ser por especialistas

enquadradas do discurso científico, único apto a sensibilizar as grandes e sofisticadas instituições financeiras.

Estas e outras inovações se fazem necessárias para o bom andamento das Câmaras Municipais. ⁶

13.4. *O desafio da representação nas democracias modernas*

Hoje o grande desafio das democracias (amanhã questão de sobrevivência), nas Câmaras, é a autenticidade e eficácia do governo representativo. ⁷

Ao ser instituída no Brasil a autonomia municipal, se procurou também nela manter a independência e harmonia entre os seus próprios poderes. Foi o despertar da letargia do legislativo municipal.

Por isto há uma terceira fonte de leis no Brasil, além da União e dos Estados. As leis municipais vigoram estritamente nos limites do município e se restringem tão-somente àquilo que a Lei Orgânica dos Municípios de cada Estado determina. Certamente obedecem aos Estados-Membros à determinação constitucional; por isto, as Leis Orgânicas dos Estados pouco diferem entre si, no que concerne à competência das Câmaras Municipais. ⁸

Evidente, em todo o tempo, a responsabilidade social de cada vereador brasileiro. A histórica tarefa de estruturar uma sociedade — dando-lhe a feição que o povo quer. Insurgindo-se contra abusos do poder. Expondo as feridas da miséria ou da carência de seus representados. Não por demagogia — mas pela sua responsabilidade de, sem poder algum, obter respostas aos necessitados.

Para tanto é essencial o Município autônomo. Só há o incentivo para a representação consciente com a certeza de que a decisão não está

longe dos debates do plenário. De que o vereador também participa do uso do poder político e do poder público.⁹

NOTAS

¹ BANDECCHI, Pedro Brasil, "Município no Brasil", in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, p.480.

² LAXE, Cortines, *Regulamento das Câmaras Municipais ou lei de outubro de 1868*, RJ, 1885, p. VII:

"Não satisfeitas com as atribuições que lhes davam as leis, e pelo concurso de diversas causas, as Câmaras Municipais do Brasil arrogaram-se outras que de modo algum se podiam conciliar com a natureza e a índole municipal.

Assim, promoviam a guerra e a paz com gentios, decretavam a criação dos arraiais, convocavam juntas para discutir e deliberar sobre negócios da capitania, exigiam que os governadores comparecessem no Paço da Câmara, para, com ela tratar dos negócios públicos, chegando até, mais de uma vez, a suspendê-los e nomear outros que o substituíssem enquanto o governo da Metrópole providenciasse a respeito."

³ COELHO, Luís Fernando, *Lógica jurídica e interpretação das leis*, Rio de Janeiro, Forense, 2^a Ed., 1981, p. 272

"A expressão Realismo Jurídico, empregada muitas vezes com significado idêntico ao do Positivismo Jurídico e Empirismo Jurídico, indica o conjunto de escolas e doutrinas que repelem quaisquer indagações de caráter metafísico ou ideológico, no terreno filosófico jurídico, e negam todo o fundamento absoluto à ideia de direito, levando em conta apenas a realidade jurídica, isto é, o direito efetivamente existente ou os fatos sociais e históricos que a ele deram origem."

⁴ BANDECCHI, Pedro Brasil, *"Município no Brasil"*, Enciclopédia Saraiva de Direito, p. 480:

"Em São Paulo, os republicanos agiam da mesma forma. Campos Sales, Secretário Interino da Comissão Permanente do Partido Republicano, no dia 16 de novembro enviou à Câmara um ofício em que informava aos vereadores que haviam sido aclamados membros do Governo Provisório da Província os cidadãos Ten. Cel. Joaquim de Souza Mursa, Prudente de Moraes Barros e Rangel Pestana e que, por ocasião da aclamação do Triunvirato, o povo da capital havia resolvido reunir-se às 11 horas daquele dia no Paço da Câmara Municipal, para proclamar a República em São Paulo, pelo que o Governo Provisório contava com a colaboração da edilidade."

⁵ Enciclopédia Saraiva de Direito, *"Município II"*, p. 463:

"Ainda é mais grave quando se sabe que, devido ao seu prestígio, as Câmaras Municipais não foram dissolvidas com a Proclamação da República, como lembra Brasil Bandecchi."

⁶ TOFLER, Alvim, *A terceira onda*, 9ª Ed., Rio de Janeiro, Record, 1980, p. 389:

"Isto não significa, a gente se apressa a acrescentar, que o poder perdido pelas elites passou para o resto da sociedade. O poder não é transferido; está cada vez mais espalhado, de tal modo que ninguém sabe de momento a momento quem é responsável pelo que, quem tem a autoridade real (distinta da nominal), ou quanto tempo essa autoridade durará. Nesta fervilhante semianarquia, o povo fica amargamente cínico, não simplesmente em relação aos seus próprios "representantes" mas — mais sinistramente — em relação à própria possibilidade de ser representado."

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito municipal brasileiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977:

“As Câmaras Municipais são cargos coletivos e representativos que legislam, mas nem por isto são Câmaras do Poder Legislativo, que em cada Estado, é uma só, representado por sua Assembleia Legislativa” (STF, AS 87/8).

⁸ *CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, art. 173:*

“A Câmara Municipal é o órgão legislativo do Município e se compões de Vereadores, eleitos em sufrágio universal, por voto direto e secreto.”

⁹ *FIGUEIREDO, João Antônio Lopes Dep., Anais da Câmara dos Deputados de Minas, 1907, p. 454:*

“... em meu município, como na maioria dos Estados, a assembleia municipal, por motivo de curiosidade talvez, reuniu-se no 1º ano; no 2º ano, já foi necessário empenho do agente executivo para a reunião; e, no 3º em diante, foi impossível a sua reunião.”

Capítulo XIV

O PODER JUDICIÁRIO, CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

14.1. O Município e o Poder Judiciário

Desde o Brasil Império (Lei de 1º de outubro de 1828), perderam as Câmaras Municipais suas judiciárias.

O Município, como pessoa jurídica de direito público, responde como autor e réu, nos litígios em que é parte, perante a Justiça do Estado e da União.

Interpretam suas leis e as fazem cumprir as Justiças Estaduais.*

* A Constituição de 1988, Título II, art. 18 e seguintes, que trata da Organização do Estado, criou, quatro entes federados autônomos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Interessa notar que o Município, em sua organização ficou um ente capenga, o “irmão pobre” na composição federativa, porque, além de receber um montante menor da parte redistributiva dos impostos arrecadados, não possui um poder judiciário autônomo. Continuou sob a jurisdição da Justiça do Estado. Sobre o assunto, parece importante mencionar o que Peixoto (2010, p. 8) registrou:

Importante registrar que os Municípios não possuem Poder Judiciário desde 1º de outubro de 1828. No bicameralismo brasileiro (representantes do povo na Câmara dos Deputados e representantes dos Estados e do Distrito Federal no Senado Federal), os Municípios brasileiros não possuem representação no Senado. Além disso, na competência originária do Supremo Tribunal Federal para resolver conflitos entre os entes federativos, os Municípios não estão incluídos em um dos polos da lide.

*Tais fatos caracterizam fundamentos de juristas brasileiros que negam ao Município o status de ente federado. José Afonso da Silva sustenta que a Constituição da República não diz se os Municípios se transformaram em unidades federadas. Conforme Afonso da Silva existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (artigos 34, II, IV e V; 45, § 1º; 60, III; 85, II; 132; 159, § 2º; 225, § 1º, III; Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, artigos 13, § 4º e 32, § 9º), referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios. (PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **A autonomia dos municípios na constituição brasileira de 1988**. In: <https://diogorais.jusbrasil.com.br/.../a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasi>. Acesso em: 27 abr. 2018).*

Os anseios de reforma judiciária, para dar à Justiça, a credibilidade social ainda não alcançada — deverão incluir a criação de Juízes ou Varas destinadas a ter conhecimento das causas que envolveram exclusivamente direitos, atos, leis e posturas municipais.

A coercitividade da norma jurídica é essencial. Fazer dos Códigos de Postura e outros ordenamentos municipais leis destinadas ao descaso, tal qual a Lei das Contravenções Penais, por certo significa frustrar o alcance de aspirações comunitárias, perfeitamente definidas no processo legislativo próprio.

Mesmo que de quase nenhuma repercussão econômica ou social, a pequena transgressão de leis municipais, no seu todo, representa incentivo à brasileira tendência de cada indivíduo se achar fora do alcance dos mandamentos legais. Imunidades de todas as espécies são arguidas quer contra as leis emanadas da União, quer dos Municípios.

Desde que se pretenda fortalecer a instituição, dando ao Município função especial no regime federativo brasileiro — é

essencial que se agilize a criação de juízo com jurisdição especial. Tudo para que o descumprimento das normas municipais não continue a ser institucionalizado no Brasil.

Ainda mais, a preponderância na administração municipal faz com que as Leis sejam aplicadas a critério exclusivo dos Prefeitos. Há o tratamento diversificado, desde o lançamento fiscal até o zoneamento e utilização do espaço, tudo facilitando para os liderados do chefe do Poder Executivo e tudo impedindo para seus adversários políticos.

Daí, não só o Município como autor, mas como réus seus administradores, numa justiça eficiente e rápida, se passaria ao controle eficaz à corrupção, aos desmandos e à força. Ainda que o Tribunal de Contas (dos Estados) desempenhe função supletiva, a fiscalização financeira e orçamentária, fora do Poder Executivo, está, segundo o art. 16 da Constituição Federal, a cargo da Câmara Municipal.*

* O Município, portanto, continua, após 1988, vinculado à justiça do Estado que, no art. rt. 125, prescreve que *Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou **municipais** em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão [...]. (grifo nosso).*

14.2. As contas do Prefeito e a Câmara

Mas o julgamento das contas do Prefeito pela Câmara deve também ser objeto de lei própria, mais rígida. A consecução da maioria dá ao Prefeito, via tolerância de seus correligionários, a sensação

de impunidade. Todas as “mutretas”, os desvios, as manobras e as anormalidades são ocultas pelo “manto protetor” do laconismo dos pareceres das Comissões das Câmaras, que julgam as contas do Executivo. Se o vereador exerce esta função, deverá ser de qualquer forma, responsabilizado quando *dolosamente* encobrir patifaria.

O manejo dos recursos públicos e sua destinação, é verdade, é essencial à autonomia da administração. Mas admitir a aplicação errônea, por considerar momentânea como planejamento político do Prefeito, é uma coisa. Mas acobertar o locupletamento ilícito é outra.

Mesmo com a assistência do Tribunal de Contas do Estado, impossível o perfeito cumprimento desta função do Legislativo Municipal, se nada há que faça cobrar do Vereador sua isenção como juiz. Não se pretende subjugar suas decisões a outro poder qualquer. Não. Imprescindível que seja responsabilizado quando evidente sua omissão ou até participação no rateio de dinheiro do povo. Isentado o Prefeito por ele (Vereador) desta culpa em atos de sua competência, seja o edil responsabilizado, pessoalmente, por todos os danos que causar ao erário público, quando consciente e maldosamente age.

Por outro lado, os Tribunais de Contas próprios só podem instituí-los aqueles Municípios de mais de dois milhões de habitantes e que tenham quinhentos milhões de cruzeiros de renda tributária (art. 16, § 3º, da Constituição, Lei Complementar nº 44).*

* Acaso Martorano estivesse vivo, ficaria estarrecido com o continuísmo e a renovação sofisticada do “mecanismo” prescritivo perverso que fortalece, hoje, a corrupção instalada na organização política administrativa brasileira, em todos os poderes da República. A atual Constituição da República, em seu art. 31, estabelece que: Com esse “mecanismo” muito dificilmente pode-se constatar que as contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas

de um prefeito, e analisadas por uma Câmara de Vereadores, cuja maioria é aliada ao prefeito, venha, efetivamente condená-lo. É certo que o controle externo das contas municipais representa uma expressiva prerrogativa institucional da Câmara de Vereadores. Essa prerrogativa não pode ser exercida abusiva ou displicentemente. É certo que o velamento do Ministério Público tem sido implacável, porém, a “razão do jeito” tem sido aplicada com razoável frequência no controle das contas municipais.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” que estabelece normas de finanças

públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, regula toda vida de aplicação de recursos e finanças do Poder Executivo. E mais, os prefeitos são obrigados a seguir uma rigorosa e não menos “equivocada”, ao nosso ver, Lei n. 8.666, de 21 de junho de 199, chamada “Lei das Licitações”, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Além de obrigar a seguir longo e complexo procedimento burocrático, facilita a que se construam os famosos “aditivos”. Em consequência, dá-se o superfaturamento e inúmeras obras que iniciam e não são concluídas, ficando à mercê do sucateamento.

14.3. *Necessidade de controle complementar*

Mas se a Federação Brasileira, na sua peculiaridade, se adiantou na quase configuração do Município como também integrante da Federação, esta extrema valorização deve ser acompanhada de todos os controles, também impostos aos Governos da União e dos Estados.

Pobres em geral, os Municípios brasileiros teriam ainda que arcar com as despesas desta nova estrutura? Sendo princípio de ordem constitucional a autonomia municipal, que a União, na reforma do Judiciário, institua, às suas expensas, justiça apta a servir de anteparo à decomposição cívica das administrações municipais.

Não é construtivo, na autonomia municipal, o abandono do controle nas contas. Até agora não se sabe como, mas é necessário se criarem mecanismos eficientes e a baixo custo para os pequenos municípios.

14.4. *Necessidade da presença do Judiciário**

* Dante ficaria perplexo, se hoje estivesse vivo, vendo como opera, hoje, no Brasil, o “ativismo judicial”. Invasão “maluca” do judiciário nas decisões administrativas e legislativas. A Constituição de 1988, abriu um capítulo sobre as “funções essenciais à justiça” (artigos 127 a 135). Entendeu que, sendo a jurisdição inerte, por sua natureza, porque a instituição judiciária atua por provocação, deu ao Ministério Público o poder de agir, de forma a controlar o Poder Executivo. Deu atribuições ao Ministério Público para que se tornasse, inclusive, um poder autônomo com poder de investigação que utiliza a Ação Civil Pública como instrumento de defesa da cidadania. O Poder Executivo, atualmente, vive sob a mira do Ministério Público e, não raro, vê-se prefeitos e agentes públicos externando a exorbitância do controle do Ministério Público sobre as ações de gerenciamento dos Municípios.

Por outro lado, que o Poder Judiciário dos Estados-Membros, em suas estruturas, amplie suas vinculações com os Municípios a tal ponto de oferecer assistência aos cidadãos para que toda a inobservância gritante e criminosa das leis locais tenha a possibilidade de ser punida judicialmente.

Parece-nos (o Judiciário) o menos criativo de todos os três Poderes no Brasil. Nada institui para si, simplesmente na expectativa da permissão ou da iniciativa dos outros Poderes, quanto à sua própria estrutura. Depende do Executivo na elaboração de seu próprio orçamento. Cabe-lhe simplesmente homologar decisões dos outros poderes, as mais das vezes.

Sua integral independência é, portanto, ainda mito. Se, por sua iniciativa, tivesse condição de criar funções de juízo de direito (Varas), por certo de há muito, no país, se conheceriam decisões judiciais restaurando a decência em muitos Municípios.

14.5. Recursos transferidos. Ação popular. Conselhos Municipais de Contribuintes

Quanto à aplicação dos recursos transferidos pela União e pelos Estados, o controle é rigidamente exercido pelos seus respectivos Tribunais de Contas. A evolução construtiva destes Tribunais, sob todos os pontos de vista, vem acentuar a necessidade de se dar melhor atenção à legal aplicação dos próprios recursos dos Municípios.

Nos Municípios, dar à ação popular maior suporte, tornando-a mais divulgada entre os munícipes, é também outra forma de se obter um democrático controle dos atos administrativos municipais.

Mecanismos próprios de solução por colegiados (representantes de contribuintes e da fazenda municipal) podem, muitas vezes, na execução das leis, coibir os excessos. Daí não a todos os Municípios do Brasil, mas àqueles que tenham condições de dar-lhes suporte, os Conselhos Municipais de Contribuintes seriam colegiados que poderiam reprimir excessos administrativos dos agentes do poder público. Têm os mesmos a função orientadora no processo de lançamento fiscal ou em todos os atos administrativos, em que se deva dimensionar a área de ação do Município, em detrimento dos direitos de seus jurisdicionados.

Não só nesta forma, mas sob outras, o contencioso administrativo certamente, na dinâmica da evolução do municipalismo brasileiro, será instrumento da consolidação da autonomia municipal.*

* A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 manteve a Ação Popular, art. 5º, LXXIII, como um remédio jurídico de defesa da cidadania. Isto é, um instrumento de Direito Processual Constitucional colocado à disposição do cidadão como meio para sua efetiva participação política. “A Ação Popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.” (SIQUEIRA, 2017, p. 481). Verdadeiramente, a cidadania, de acordo com esse autor, credencia o cidadão a atuar na vida do Estado. Além disso, o ideal democrático supõe que os cidadãos estejam atentos à evolução da coisa pública e acompanhem como a gestão pública aplica os recursos provenientes da arrecadação de impostos. Infelizmente, no Brasil, historicamente, a corrupção tem sido permanente em todos os poderes. Cidadania, portanto, pode ser definida como estatuto que rege, de um lado, o respeito e a obediência que o cidadão deve ao Estado, mas de outro lado, a proteção e os serviços que o Estado deve prestar, devem ser controlados e acompanhados pelo cidadão. (SIQUEIRA Jr., Paulo Hamilton. Direito Processual Constitucional. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2017. p. 539).

Capítulo XV

ESTRUTURAS DIFERENCIADAS DO GOVERNO MUNICIPAL

Pela evolução do municipalismo do Brasil se chegou à divisão tripartida do Estado Brasileiro — “União, Estados-Membros e Municípios” —, por ser cada um deles efetivamente fonte diversa e autônoma de leis. Chega-se a identificar no entendimento kelseniano, quatro ordens jurídicas distintas. ¹ Há quem lamente não tenha o constituinte brasileiro definido a Federação como resultante da União, Estados e Municípios.* Município, para ele, componente da Federação, numa evidente ruptura com os moldes clássicos. Mas se a tanto não se chegou no Brasil, dando ao Município a capacidade de se auto institucionalizar dentro dos parâmetros da Constituição Federal, nem por isto deixa de ser indispensável a existência de estruturas diversas ao governo municipal. ²

* A Constituição de 1988 contemplou o desejo de Dante Martorano contemplando o Município como ente federado autônomo. Seu artigo 18 assim prescreve:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Vê-se, portanto, que a organização do Estado Federal brasileiro não restou apenas tripartite, mas, verdadeiramente quadripartite, vez que o Distrito Federal, apesar de ser equiparado ao Estado federado, verdadeiramente é peculiar. Nesse sentido, Bulos (2015) afirma que “O art. 18 funciona como espécie de reforço àquilo que já havia sido enunciado no pórtico do art. 1º. É que o constituinte, espelhando-se na tradição constitucional brasileira, acabou adotando

fórmula pleonástica e atécnica. Em realidade, redigiu o dispositivo sob o pálio da inadequação (p. 538)." A indicação constitucional aponta para a autonomia dos Entes federados. Resta saber se todos os quatro Entes relacionados no preceito constitucional, logram verdadeiro *status* de parte autônoma componente da República Federativa do Brasil. Na prática, em face, sobretudo, da centralização tributária, os Estados, o Distrito Federal e, sobretudo os Municípios, sobrevivem sob o tãção centralizador da União.

Observa-se que a organização político-administrativa da Federação brasileira é, ao mesmo tempo, peculiar e anômala. Peculiar porque o desenho constitucional do Estado federal brasileiro, pelo texto constitucional, diverge do modelo lógico-jurídico de Federação, em face do Município integrar o pacto federativo. Isso traz várias consequências, em parte, segundo Bulos (2015), do grave distúrbio cometido contra a teoria geral do federalismo, que sempre previu uma Federação de Estados e não de Municípios. De qualquer forma, a peculiaridade é o Município ser Ente federado autônomo. A anomalia, reside no fato desse Ente federado não possuir representatividade no Poder Central, que é bicameral: Câmara dos Deputados representando o povo e Senado incumbido de representar os Estados e o Distrito Federal. O Município, portanto, não possui representação. Ademais, a própria estrutura e organização política do Município não conta com a estrutura dos três poderes, como é a organização do Estado federado.

Tavares Bastos, em *A Província* (pág. 143), cita Odilon Barrat,³ já convictos ambos das necessidades de diversos tipos políticos ou de diversos tipos de instituição político-jurídica que é o Município.

Evidentemente que Tavares Bastos só adotava um único critério para discernir a tipicidade: o número de habitantes.

Mas, no Brasil, na necessidade de estruturação de diferentes tipos de governo, seriam estes os pressupostos a considerar:

- a) População dos Municípios;
- b) Municípios das Capitais;
- c) Municípios cuja área é de evidente interesse para a Segurança Nacional;
- d) Capitais de Estados e Municípios onde há investimento maciço de recursos estaduais;
- e) Os conglomerados urbanos, gigantes, médios e em formação;
- f) Município típico rural de população concentrada em uma sede e esparsa no interior;
- g) Municípios sob intervenção;
- h) Cidades em implantação; e
- i) Reservas Indígenas.

Também é de se considerar o estímulo do parágrafo único do art. 14 da Constituição vigente, no que concerne à organização municipal, *variação segundo as peculiaridades locais*. Cabe ao direito a indicação destes novos caminhos.⁴

Válido o estudo à cata das determinantes e tipicidade de cada uma destas estruturas, necessariamente diferenciadas, nas administrações municipais. Tudo para fortalecer e balizar a autonomia municipal, finalidade do movimento municipalista.*

* Apesar da Constituição brasileira de 1988 ter outorgado ao Município, artigos 29 a 31, uma organização autônoma, com atribuições específicas, como Ente federado, na prática e em alguns aspectos jurídicos, ainda se constitui divisão política do Estado

membro. Mas, de qualquer maneira, o Município, hoje, alcançou a poção de destaque no contexto político-constitucional brasileiro, rompendo com o federalismo *standart*. Sobre essa questão é nota a decisão do STF quando julgou improcedente o pedido formulado em Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral da República contra o art. 6º da Lei n. 11.438/91 do Estado de Goiás, que dispõe sobre a criação do cargo de Diretor-Geral da Polícia Civil naquela unidade federativa. Nessa decisão, a Corte empreende verdadeira reconstrução jurisdicional da própria teoria do federalismo, afastando aquela anterior, *standart federal*, que subordinava o Município ao Estado federado. (ADIn 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 9.9.2010, Plenário. In: BULOS, 2015, *op. Cit.*, p. 539).

As determinantes dos tipos de estrutura, em sínteses, advêm da necessidade de redefinição na divisão territorial dos municípios, do maior grau de autonomia distrital do conturbado, do interesse da União e dos Estados-Membros, impondo n'alguns casos a restrição à competência do Município, da integração de populações indígenas e, finalmente, de recursos para assegurar um mínimo de afirmação do governo local.

Arrefecidas, hoje, as esperanças do pleno desenvolvimento, quando o “milagre brasileiro” se desmoronou nos primeiros momentos da crise econômica mundial. Impossível o estudo das instituições político-jurídicas sem considerar, sempre, a fragilidade em que aqui estão assentadas: pobreza de um povo subdesenvolvido.

E na instituição mais antiga do Brasil, o município como primeiro degrau nas relações entre o Estado e o indivíduo, está a esperança da criação das mínimas condições de dignidade de vida humana.

NOTAS

- ¹ COLAÇO, Flávio Roberto, *O Município na Federação Brasileira, Florianópolis, UFSC, p. 48:*

“Eis aí, em sua integridade, o nosso sistema jurídico estatal. Ao todo quatro ordens jurídicas (quatro pessoas políticas); a total ou nacional (a do Brasil Estado, da Nação Soberana) e as parciais (a da União, as dos Estados-Membros e a dos Municípios). A primeira Soberana, as demais, politicamente autônomas, conforme uma perspectiva Kelseniana.”

- ² DALLARI, Adilson Abreu, *“Municipalismo” in Enciclopédia Saraiva de Direito, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, ps. 443/4:*

“Para nós, a Constituição Federal deu à autonomia municipal, no tocante ao aspecto político, um tratamento diferente do que foi dado quanto ao aspecto administrativo. Em síntese, enquanto o Município dispõe de grande liberdade para organizar a sua administração, por outro lado não tem capacidade de auto-organização política, ou seja, não decide sobre a montagem da estrutura do poder político a nível local, mas apenas elege os seus governantes, os quais exercerão os seus mandatos nos termos da respectiva lei de organização política municipal.”

- ³ BARRAT, Odilon, *La Centralisation, p. 212:*

“Entretanto, cumpre reconhecer que nada se parece menos com um grupo de quarenta e cinco fogos escondidos n’alguns vales dos Césennes, dos Alpes ou dos Pirineus, do que cidades da ordem de Paris, Leão, Marselha e Bordéus. Seria mais liberal que houvesse um regime municipal para as grandes cidades e outros regimes apropriados às comunas rurais.”

- ⁴ MELO, Osvaldo Ferreira de. *Aspectos Jurídicos e Institucionais do planejamento microrregional, Porto Alegre, SUDESUL, 1972, p. 94:*

“Qualquer dessas posições relega a plano secundário a presença do Jurista e do Cientista Político, considerados, geralmente, meros assessores,

quando surgem problemas a serem dirimidos. Atitude errada, sem dúvida, porque estes especialistas devem orientar, no nascedouro, as ações político-administrativas que, assim, possam firmar-se em concepções claras do que o Estado deve fazer.”

Capítulo XVI A DIVISÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO

16.1. *Regiões homogêneas, polarizadas e regiões-programas, para efeitos de planejamento integrado*

Esta metade do século vinte, no terceiro mundo, se caracterizou pela ação estatal em busca do desenvolvimento.

Mas a formação de grandes centros urbanos, implantação de complexos industriais e audaciosa política de transporte nos países subdesenvolvidos nem sempre trouxeram os efeitos desejados.

A economia de um país é um todo. Impossível, só pela ação na macroeconomia, fazer um país deslanchar. Necessário uma estrutura, também, dinâmica da microeconomia.

Os “desenvolvimentistas”, por isto, valorizam o pensamento de Von Thunau e Weber (do século passado), de Christoller e Lasch na década de trinta deste século. Hower, Isard, Perroux e Myrdal, autores que influenciaram na pretendida organização do espaço.

Perroux chegou a tipificar regiões mediante a aplicação de conceitos. Tais divisões resultaram funcionais no estudo de coletividades menores dentro da maior — parcelas de um País e mesmo de uma Província ou Estado-Membro da Federação. ¹

Dentro do municipalismo brasileiro, muito se pode criar ainda em benefício das comunidades espalhadas pelo País, se valendo da tipificação de parcelas semelhantes de um território para levantamento da problemática.

16.2. Microrregiões e o IBGE*

* A Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias sofreu mudanças em 2017 e hoje apresenta um novo quadro regional. A revisão das unidades mesorregionais e microrregionais receberam, respectivamente, os nomes de Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas. A Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas, em 2017, pretende subsidiar o planejamento e gestão de políticas públicas em níveis federal, estadual e municipal, disponibilizando recortes para divulgação dos dados estatísticos e geocientíficos do IBGE para os próximos dez anos. (Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI – IBGE. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/visao_geografica.shtm?c=14. Acesso em: jun. 2018).

Evidentemente, a atual divisão, com a melhoria da evolução social e econômica, não é mais aquela descrita por Dante Martorano. Atualmente, sem detalhamento, a divisão está constituída em 104 Regiões Rurais Brasileiras, compostas pelo somatório de municípios contíguos identificadas segundo códigos e numeração obedientes a padrões estabelecidos pelo IBGE; inúmeras regiões de Influência das Cidades e chamadas de regiões funcionais urbanas, além de áreas especiais: Amazônia Legal; Faixa de Fronteira; Semiárido e Zona Costeira. A divisão regional representa importante variável para fins de planejamento. (IBGE. Regiões Geográficas, 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas. Acesso em: jun. 2018).

O IBGE, em 1968, dividiu o Brasil em 361 microrregiões homogêneas, sendo 28 no Norte, 30 no Centro-Oeste, 128 no Nordeste, 111 no Sudeste e 264 no Sul. A homogeneidade aceita para esta decisão foi aquela da “Forma Organizada de Produção”.²

A ação comum de todos os governos municipais existentes dentro de uma área homogênea, certamente, viabilizará soluções, eliminará o desperdício de recursos em ação paralela e uniformizará o que, por essência, deverá ali ser igual.

16.3. Autonomia municipal e microrregiões

Quais as fórmulas de estruturas dessa ação? Dentro do municipalismo brasileiro, muito se poderá ainda criar em benefício das comunidades espalhadas nestes 8.511.965 km². Mas a homogeneidade não deverá levar forçosamente à redivisão política e administrativa do País. Deve ser, entretanto, realidade absorvida pela abrangência da autonomia municipal.

No caso das microrregiões, o essencial é que dentro do associativismo municipal se conjuguem as forças locais para um melhor desempenho.

Principalmente nesta hipótese das microrregiões, qualquer tentativa de, administrativamente, estratificar a divisão do Brasil em microrregiões, implicará num evidente freio à dinâmica social. As transformações de regiões ou de municípios, no campo socioeconômico, são imprevisíveis e de grande monta. Regiões de marasmo secular, de repente, por qualquer fato político ou econômico não previsto, se esfacelam em muitas outras novas regiões. Principalmente no caso do Norte, Centro-Oeste e no próprio Nordeste, onde as frentes pioneiras podem surgir a qualquer momento. Quase sempre seu

crescimento mais se deve à ação privada, do que a qualquer iniciativa governamental.

Ainda que os economistas e sociólogos, no decorrer dos anos, dissecando o regime capitalista, tenham evidenciado o caráter da exploração do homem, verdade é que a iniciativa na produção é dinamizada pela perspectiva de lucro.

O ideal igualitário econômico de responsabilidade social e a aritmética divisão de renda não são fatores que incrementam a produção, que é do interesse social.

A estatização da economia implica no surgimento de empresas doentias, estatais, cabides de empregos, prenes de projetos de megalomania congênita. Empresas com prejuízos se acumulando em cada ano social. Com os quadros cheios de pessoal, gente acomodada e sem nada a impedi-la para melhor produção.

Nossa opção capitalista tem, às vezes, mero caráter histórico. Inexistente quase o capital privado, se procura supri-lo ou pelo estatal ou pelo capital estrangeiro. Nesta última hipótese, as multinacionais podem, efetivamente, como já fizeram, influir no processo de arrancada desenvolvimentista. Os lucros delas advindos e para elas arrecadados desta ativação muitas vezes anulam, parcial ou totalmente, as vantagens auferidas pela população.

Numa microrregião, uma consciente tomada de posição, pelos dirigentes municipais dos Municípios abrangidos, pode ser o estopim do desenvolvimento ou o corretivo das anomalias a que chegamos.

Tal é a importância que pretendemos atribuir ao *associativismo municipal*, indiscutivelmente o instrumento corretivo de nossa economia.

Hoje, quando se denomina uma região de “polarizada”, se pretende quase que evidenciar o gravitacionamento de núcleos

populacionais menores, ou de menor influência, ao redor dos chamados “centros”.

O IBGE, orientado pelo geógrafo francês Michel Rochefort, trouxe a “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais e Urbanas”. Analisando as características de cada um dos 718 centros urbanos estudados e específicas condições de dominação e subordinação, o estudo conclui pela existência de quatro tipos de “polos” urbanos no Brasil, que denomina de “centros”. São eles os polos: 1 — metropolitanos; 2 — regionais; 3 — sub-regionais; e 4 — locais.³

As áreas metropolitanas estabelecidas pela Lei Complementar nº 14 merecerão estudo separado.

Já quanto aos centros regionais e sub-regionais, se pretende, posteriormente, evidenciar a necessidade de se criarem instituições, na prevenção dos males causados pelo crescimento repentino, doentio e anômalo, como tem ocorrido nos conglomerados urbanos.

Já se evoluiu, no Brasil, no tocante ao planejamento das futuras metrópoles. Este mesmo procedimento deve ser, de imediato, adotado no sistema de centros urbanos polarizados, não de portes metropolitanos.

Quanto à *Região-Programa* (pela SUDAM, SUDENE, SEDESUL e outros programas da União ou mesmo das Unidades da Federação), no País se apontam exemplos variados.

O planejamento integrado fundamenta a dinâmica da forma organizada de produção. Mas, não serão programas conjunturais ou transitórios somente a razão de ser da estruturação diferenciada do Governo local.

Mesmo porque a divisão microrregional do IBGE foi concedida para a Estatística e a Cartografia. Não é norma da União para a divisão político-administrativa dos Estados.*

* Como se afirmou em nota anterior, a classificação do IBGE continua não sendo norma para divisão político-administrativa dos Estados.

NOTAS

¹ PERROUX, François, *L'Economie du XXème siècle*, Paris, Press Universitaire, 1964.

² *Associação e Consórcios Municipais*, Instituto Brasileiro de Administração, Rio de Janeiro, 1978, p. 18:

“Para chegar ao resultado, utilizaram-se critérios referentes à ecologia, população, atividades agrícolas e industriais, infraestrutura de transporte e atividades terciárias.

³ IBAM, 1978, *Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Associações e Consórcios Intermunicipais*:

“O enfoque dos pólos de desenvolvimento é nitidamente setorial; o pólo é a indústria motriz que cresce a taxa elevada e provoca efeitos sobre outros ramos e setores”.

Capítulo XVII

NECESSIDADE DA DIVERSIFICAÇÃO DAS ESTRUTURAS POLÍTICO-JURÍDICAS

17.1. *Tipos de estrutura**

* Quanto a esse tópico, a Constituição de 1988, como afirmamos nas notas anteriores, possui as mesmas preocupações mais pontuais do que a Constituição de 1967, a que Martorano faz referência. Ademais, as novas estruturas implantadas e novas áreas demarcadas pelo IBGE com o fito de auxiliar no planejamento e programas de desenvolvimento, tem contemplado, em grande parte, as preocupações de Dante.

Evidente que, não só conforme sua população, mas também quanto à influência do Município, nos centros urbanos se podem distinguir *áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e centros isolados*.¹

Omitiram-se os Constituintes Federais na feição político-jurídica a estes três diferentes tipos de concentração populacional. Ou desnecessárias diferentes modalidades de instituições político-jurídicas em tais casos, por se tratar de questão meramente administrativa?

A Constituição só dá tratamento diferente no tocante à nomeação do Prefeito e às Áreas Metropolitanas.²

Seria política e juridicamente necessário que aos Municípios a Constituição atribuísse autonomia municipal dentro de estruturas diferenciadas? Em outras palavras, necessário se criem Municípios diferenciados, assegurada sua autonomia em tudo o que lhe concerne “o peculiar interesse” — mas levando em conta se tratar de modalidades diversas de Governo local?

O Estado brasileiro, se tem por cédula o Município, na otimização dos resultados deverá, certamente, na Constituição, admitir o Governo local autônomo, exercido e estruturado em variados modelos. As estruturas disto originadas abrangeriam fatalmente:

- a) As Áreas Metropolitanas;
- b) Os Conglomerados Urbanos;
- c) As Associações de Municípios;
- d) Os Municípios em que parte de seus interesses são geridos ou pela União ou pelos Estados-Membros da Federação;
- e) Os Municípios na área rural;
- f) As reservas Indígenas;
- g) Os Municípios sob intervenção;
- h) As cidades em implantação; e,
- i) Os Municípios em cujo território existiam grandes áreas de propriedade da União ou dos Estados.

Só o estudo mais aprofundado de cada uma das hipóteses poderá oferecer elementos para a reflexão sobre estes modelos diferentes. ³

17.2. *O Município e a erradicação da miséria**

* Este tópico representa uma declaração de esperança e visionária de Martorano. Infelizmente, ao nosso entendimento, o Brasil piorou. A pobreza aumentou, a corrupção alardeou-se, a infraestrutura se deteriorou, acabaram-se com as ferrovias, as escolas, sobre os pretextos de programas de inclusão se multiplicaram. Os Municípios, apesar de ostentarem a estrela de Ente federado autônomo, a eles foram atribuídas várias competências que não conseguem cumprir, pois a União

concentra a grande parcela dos recursos orçamentários. Em que pese a indicação do princípio indispensável da cooperação, há um perverso mecanismo de distribuição de recursos marcados pelas tais “emendas parlamentares” cujos recursos são distribuídos sem qualquer planejamento, com fins eleitoreiros e, não raras vezes, para manter os redutos eleitoreiros das redes dos tais “partidos subjacentes”. Realmente, o Município, na visão racional de Dante, é o principal caminho para a erradicação da pobreza, do analfabetismo, da sem-vergonhice, da falta de ética, da razão do jeito e da cultura de “levar vantagem” instalada na Sociedade brasileira. Todavia, para implantar esse sonho, há a necessidade de uma reforma radical no sistema tributário e revisão séria do pacto federativo.

Se o Estado se dirige, em última análise, ao homem, ao Município é que cabe a convivência diária com o pauperismo nacional. Pobreza que é um fato. Até nas metrópoles, onde multidões de marginalizados desfiguram o esplendor da aparente conquista da riqueza nacional.

Não se trata de mendigos, que cada cidade trata de forma peculiar. Desde a guarda, à efetiva assistência, ao banimento por passagens (ônibus, trem etc.) entregue aos pedintes no vaivém da rejeição.

O grande trauma é a angústia de milhões de brasileiros economicamente úteis, aptos a produzir e sem oportunidade de trabalho. A proporção deste contingente de frustrados põe por terra toda e qualquer prioridade de esquemas desenvolvimentistas.

Impossível, hoje, indiferentemente se permita a presença da fome. Nossa sociedade na Colônia e mesmo, do Império e República Velha tinha amenizado o contraste entre a vida de pobres e ricos, uma vez que frutas e caças abundantes asseguravam uma dieta

às populações rurais. O consumismo da revolução industrial não multiplicara ainda ao infinito o número de necessidades econômicas incrivelmente diversificadas que, nos meios de comunicação social, são tidas como prioritárias até.

Neste caso e noutros se deve situar o Município. Assim, não seja o municipalismo romântica coleção de bandeiras utópicas.

Justiça social implica na melhoria das condições de vida. Moradia, transporte, ensino, higiene e lazer a todos os indivíduos, em todos os municípios, no mínimo imaginado para a decente sobrevivência. Todos os planos, todos os recursos e todas as energias e atividades governamentais devem obedecer a esta prioridade totalmente absoluta, se se pretendem instituições não descartáveis no primeiro impasse institucional.

Na erradicação da miséria (em qualquer das formas do governo municipal autônomo) está a prioridade máxima. A imponência das obras, quando muito disfarça a pobreza dos habitantes. O maior desafio ao verdadeiro municipalismo (entendido como fortalecimento e unificação das comunidades) hoje é a pobreza da grande maioria dos municípios.

A canalização de uma fonte de água potável, muitas vezes barata e fácil, é relegada por muitos, quando poderá ela trazer maiores benefícios aos Municípios do que quaisquer obras de espetaculares fachadas.

O incentivo ao artesanato, à pequena lavoura e à assistência a pequenos empreendimentos, constrói muito mais, socialmente, do que compactos e complexos programas urbanísticos impostos de fora para dentro da comunidade.

A criação de atividades remuneradas em grande número pode ser o resultado da introdução, numa região, de determinada cultura. Não necessariamente complexo industrial faraônico constituirá o

único caminho para o adeus à miséria. Até (a exemplo da Alemanha no caso de emissoras de televisão) se podem criar, no Brasil, entidades de direito público para um determinado fim (exploração de serviço). Tais entidades seriam intermediárias entre Estados e Municípios, no sentido de atuarem em muitos municípios.

A autocrítica do movimento municipalista deve desembocar nesta magnitude, nas respostas à ânsia do extermínio de bolsões de miséria, incompatíveis com qualquer sonho de grandeza do Município Brasileiro.

Diversificadas estruturas do governo local, certamente, constituirão instrumento para a melhoria das condições de vida no Brasil. Pois, nos Municípios — como se repete no chavão — vivem os brasileiros.

17.3. *Estruturas temporárias*

A intervenção nos municípios* prevista no art. 15 § 3º, da Constituição Federal, deve ser mais bem regulamentada. Na realidade têm sido raríssimos os casos de intervenção. Se impostas normas complementares às instituídas pela Constituição, melhor compeliram os municípios a obedecerem aos princípios fundamentais norteadores da autonomia municipal.⁴

*A Constituição de 1988, art. 34, estabelece os critérios de intervenção. Vale reafirmar que a intervenção é providência de cunho excepcional, porque, através dela, usurpa-se a autonomia do Ente federado. Esse fato rompe o equilíbrio federativo. A Constituição de 1988 arrola sete hipóteses de intervenção, com seus respectivos desmembramentos. Sobre o tema, o STF tem se manifestado em várias circunstâncias e, em todas, tem lembrado

de que todos os princípios constitucionais sensíveis listados no art. 34 da Constituição são de observância obrigatória pelos Estados – membros, Distrito Federal e Municípios. Tais Entes federados, no exercício de suas competências legislativas, administrativas e tributárias, devem respeitá-los, sob pena de ensejar intervenção da União.

Belo Horizonte, Goiânia e Brasília são exemplos da necessidade de uma administração estruturada diferentemente. Sua tipicidade terminará com a cidade já implantada. De obras e empreendimentos também pode deflagrar a urbanização de áreas antes sertões. Na fase inicial é necessário um governo local. Não autônomo, dada a não estabilidade comunitária, mas, evidentemente, estimulador para a consecução do autogoverno pelos que lá se estabelece em definitivo.⁵ Autonomia o mais cedo possível.

As ilhas oceânicas, municípios litorâneos, os que abrangem parques ou reservas e todos em que a União e os Estados-Membros possuem grandes áreas devem receber recursos específicos.⁶ Dar autonomia significa, também instrumentalizar o governo local para atingir seus fins. Mas não basta só *disciplinar competência, mas também transferir encargos e assegurar recursos.*

NOTAS

¹ ANDRADE, Thompson A. & LODDER, Clesius A., *Sistema Urbano e Cidades Médias no Brasil, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979, p. 36 (Relatório de pesquisa nº 46):*

“... mas também da constatação de que estão implícitos no tamanho populacional algumas das dimensões funcionais mais urbanas que refletirão o nível de complexidade e os diferentes graus de inteiração da

cidade com suas áreas de influência, aspectos que forçosamente seriam objeto de consideração nos outros dois critérios."

- ² CUNHA, Fernando Whitaker da, *Município II*, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, p. 467:

"As nossas constituições têm procurado suprir deficiências das anteriores, mas o dinamismo da organização comunal, dentro das coordenadas econômicas, políticas e jurídicas, cuja importância varia de acordo com o fogo histórico, estimula a complexidade e a polivalência dessa organização. Frequentemente, a solução de um problema gera outro, mas isto é normal dentro da sociedade política e juridicamente organizada que tem de enfrentar os problemas nascidos de suas próprias mudanças e alternativas."

- ³ CUNHA, Fernando Whitaker da, *Município II*, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, p. 467:

"A exposição que vem sendo feita, é, de per se, um levantamento dos problemas, potencialidades e óbices dos Municípios brasileiros, pessoas jurídicas de direito público interno (Código Civil art. 14, III), de importância assinada em nossa estrutura estatal, pois a "União não compreende apenas os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, porque ela abrange, também, os Municípios", ressalta Manoel Ribeiro."

- ⁴ MELO, Osvaldo Ferreira de, *Aspectos jurídicos e institucionais do planejamento microrregional*, PA, SUDEL, 1972, 103/ps.

CPI dos Municípios, Câmara dos Deputados.

Projeto de Resolução nº 98, de 1979.

Diário do Congresso Nacional. Suplemento nº 163.

5 de dezembro de 1979.

Vale assinalar, ainda, a imediata necessidade de reformular a redação da alínea f do § 3º do art. 15 da Constituição Federal. Com efeito, ali se dispõe sobre a intervenção do Estado no Município, dentre outras hipóteses, no

caso deste não haver aplicado no ensino primário 20%, pelo menos, da receita tributária municipal. O dispositivo deve reportar-se à receita dos impostos, e não à receita tributária, que abrange taxas e contribuições de melhoria (119-B, LXVII).

⁵ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município, ensaio histórico*, Rio de Janeiro, Agir, 1946, 172/ps.:

O art. 8º da Lei nº 3, adicional à Constituição de 1983, diz: “A direção econômica e administrativa da Capital do Estado, denominada Minas, ficará a cargo do Presidente do Estado, enquanto o Congresso não deliberar a respeito, na forma da Constituição.” Assim, quando se instituiu o governo local da Capital, pelo Dec. Nº 7.088, de 20 de dezembro de 1897, ficou estipulado em seus dispositivos: Art. 2º — A direção econômica e administrativa da cidade d Minas, nos termos do art. 8º da lei citada, se exerce por meio de funções executivas e deliberativas. “Art. 3º — As funções deliberativas são exercidas diretamente pelo Presidente do Estado, e as executivas sê-lo-ão por intermédio de um Prefeito de sua livre nomeação.” Esta forma de organização municipal sui generis durou cerca de dois anos e somente pode ser explicada pelas circunstâncias que cercaram a construção da capital de Minas, sob a direta supervisão e financiamento do Governo do Estado. De qualquer forma, porém, é um avanço sério no que deva entender por autonomia e uma demonstração de que a intromissão do termo político impreciso no documento jurídico deixou a instituição sem amparo.

⁶ *CPI dos Municípios:*

No que tange aos Municípios litorâneos, a União deveria transferir-lhes o direito de aforar os terrenos de marinha localizada em seus territórios. Dessa forma, imensas áreas ficariam liberadas, não só para a ampliação do espaço destinado às edificações, mas, sobretudo, para que se refere às favelas do tipo palafitas. Vale salientar que, à antiga Prefeitura do Ri ode Janeiro, foi conferida, através da Lei nº 3.438, de 17.07.41, autorização para representar a União, a fim de, em seu nome, alienar o direito de

preferência dos terrenos de marinha, mangues da costa e acrescidos, recebendo o preço da alienação e empregando-o livremente. A citada lei autorizou-a, inclusive, a lotear e a relotear as áreas existentes. O Município de São Luís foi beneficiado por medida análoga (LXXXIV, 18)

Capítulo XVIII AS MEGALÓPOLES

18.1. *Fato demográfico*

As megalópoles do século vinte e um, previstas por Fritz Kahn, já esboçam suas monstruosas dimensões. Em 1954, ouviu-se em conferência de Lucas Nogueira Garcez, no Rotary Club de São Paulo, a qualificação de “canceroso” para o crescimento de São Paulo. Cidade de um milhão ou de dez milhões de habitantes neste século a quanto atingirá sua população no já tão relativamente próximo século XXI, do qual poucas gerações nos separam?*

* De acordo com Dourado (2014), A Região Metropolitana de São Paulo, também conhecida por Grande São Paulo, reúne 39 municípios do Estado de São Paulo em intenso processo de conurbação (uma extensa área urbana surgida do encontro ou junção de duas ou mais cidades). É a maior região metropolitana do País. De acordo com o último censo, no ano 2000, a região contava com 17.852.244 habitantes sendo que só o município de São Paulo contava com 10.434.252 habitantes. Há uma acentuada desigualdade entre a distribuição populacional nos diferentes municípios e isso influi no desequilíbrio da força política dos municípios que a compõe. (DOURADO, Eliana Maria Bottas. As Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. Disponível em: www.saude.sp.gov.br/.../as_regioes_metropolitanas_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em: jun. 2018).

De acordo com o IBGE (2017), considerando a composição das Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), de 31 de dezembro de 2016, a Região Metropolitana de

São Paulo é a mais populosa, com 21,4 milhões de habitantes, seguida da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (12,4 milhões de habitantes), da Região Metropolitana de Belo Horizonte (5,9 milhões de habitantes) e da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e Entorno (4,4 milhões de habitantes). Entre as Regiões Metropolitanas ou RIDEs, 28 possuem população superior a 1 milhão de habitantes e somam 97,9 milhões de habitantes, representando 47,1% da população total. (IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais>. Acesso em: jun. 2018).

Entretanto, de acordo com dados mais recentes, o chamado Complexo Metropolitano Expandido, megalópole da qual a Grande São Paulo faz parte, ultrapassa os 32,2 milhões de habitantes, aproximadamente 75% da população do estado. As regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo, são interligadas pela aglomeração Urbana de Jundiaí, e formam a primeira macrometrópole do hemisfério sul, unindo 72 Municípios, que juntos abrigam 12% da população brasileira. (Região Metropolitana de São Paulo – Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Região_Metropolitana_de_São_Paulo. Acesso em: jun. 2018).

O Urbanista Gouveia (2005), afirmou, no início deste século, que as regiões metropolitanas no Brasil cresceram tanto que se tornaram inadministráveis. Menciona o problema da desigualdade populacional, política e social das regiões metropolitanas e no quanto isso dificulta a gestão. Analisando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) das três regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, pode-se entender a desigualdade relatada pelo

urbanista. (GOUVÊA, R. G. Dividir para multiplicar. REVISTA RUMOS. Rio de Janeiro: ABDE, nov/dez de 2005, p. 16-19).

Certamente, a megalópole chegou a tanto, na transformação num todo só, num inteiro apenas de todos os vizinhos centros populacionais que há anos, décadas ou séculos pareciam remotissimamente vinculados à metrópole. Crescimento imprevisto e descontrolado, estourando todos os sistemas administrativos, políticos e jurídicos das comunidades que engoliu.¹

Em 1950, o censo acusou 168 áreas metropolitanas na América do Norte. Mais da metade da população daquele País já vivia em tais metrópoles.*

*Atualmente, no Brasil, há, segundo a classificação do IBGE, 73 regiões metropolitanas, distribuídas por todas as grandes regiões do país, e definidas por leis federais ou estaduais. A criação de uma região metropolitana não se presta a uma finalidade meramente estatística; o principal objetivo é a viabilização de sistemas de gestão de funções públicas de interesse comum dos municípios abrangidos. Todavia, no Brasil, as regiões metropolitanas não possuem personalidade jurídica própria, nem os cidadãos elegem representantes para a gestão metropolitana. Evidente que a atual classificação classifica outros grandes centros de “conglomerados urbanos”, com grande contingente populacional. (Regiões metropolitanas do Brasil – Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Regiões_metropolitanas_do_Brasil. Acesso em: jun. 2018).

Os recursos financeiros e as despesas destas cidades são elevadas a níveis tais, que nunca a maioria dos Estados-Membros

da Federação atingirá sequer cifras deles aproximadas. No Brasil, o orçamento da Cidade de São Paulo é inferior ao de poucos Estados-Membros da Federação.

Se há gigantismo de recursos, há, em contrapartida, a progressão geométrica na ampliação do número e do volume de seus problemas.

Mas a ação administrativa (o exercício do governo municipal) é muito mais emperrada do que no pequeno município, por ter a Megalópole se estendido por vários Municípios. Em cada um, com um governo autônomo.

Recursos e esforços canalizam-se paralelamente e até se anulam, se inexistente um planejamento regional. Os conflitos de autoridade das diversas administrações municipais se multiplicam, surgindo muitas vezes, na mesma avenida. As grandes avenidas de Buenos Aires, por exemplo, se estendem além da Cidade de Buenos Aires para grandes áreas da Província do mesmo nome. A mera conscientização (dos diversos centros de população envolvidos no processo) não leva à administração condizente. Não se pode valer da boa vontade tão-somente,² por ser complexa a problemática a enfrentar.

18.2. *Um Município só*

Tudo seria simples com a mera fusão num só município de todos os envolvidos ou, melhor ainda, a anexação de vários, pela cidade de maior porte, porque realmente toda a área constitui uma só unidade.³

É a solução menos dispendiosa. O plebiscito seria a homologação da vontade popular, antes já expressa pelas Câmaras dos diversos Municípios. Processo drástico, ferindo suscetibilidades, esvaziando autoridades e até minimizando a importância histórica de cada uma das cidades deglutidas. Todas as características do município

incorporado podem e deveriam ser mantidas nos Distritos, na administração descentralizadora das megalópoles. Melhor caminho: um só governo, ainda que a expansão posterior exija novas anexações. Sendo a melhor solução, talvez por isto mesmo, é a mais polêmica. ⁴

A cidade em federação — ou melhor — a Cidade Federada (criada em 1898, pela grande Nova Iorque) foi, sem dúvida, uma solução intermediária. Era a tentativa de manter a personalidade das cidades que se reuniram para as seduzir com o consolo da manutenção dos governos locais. Na realidade a autonomia é perdida. ⁵

O que se deve não tentar esconder, imperiosamente, é que a realidade geopolítica deve corresponder à instituição político-jurídica que é o Município, dotado de autonomia do governo local. ⁶

18.3. *Humanização da megalópole*

A par do gigantismo das metrópoles, o que é imprescindível, permita-se coexistirem as pequenas comunidades. A cultura, os costumes, a maturidade e a história deram a cada um destes componentes das Megalópoles *suas personalidades*. Estas podem e devem sobreviver, pois o município, nas Megalópoles, deve ter respostas (ou pelo menos não se contrapor) às minorias. Elas têm o direito de permanecer como tais.

Não fará iguais todos os habitantes da megalópole a mesma rede de esgoto, a mesma rede de distribuição de energia elétrica, serviços públicos necessariamente explorados por uma só concessionária ou instituída por um só município. A parte material do urbanismo ou da municipalidade não retirará a identidade das minorias.*

* O IBGE (2017, *op. cit.*) mostrou que, em 2017, pouco mais da metade da população brasileira (56,5% ou 117,2 milhões de

habitantes) vivia em apenas 5,6% dos municípios (310), que são aqueles com mais de 100 mil habitantes. Os municípios com mais de 500 mil habitantes (42) concentram 30,2% da população do país (62,6 milhões de habitantes). Por outro lado, a maior parte dos municípios brasileiros (68,3%) possui até 20 mil habitantes e abriga apenas 15,5% da população do país (32,2 milhões de habitantes). Observa-se que grande quantidade de municípios brasileiros são constituídos de pequenas aglomerações com decréscimo de população de grande parte deles.

A existência de órgãos administrativos dos bairros ou distritos, deverá atender e resguardar todas as características diferenciadoras da comunidade.⁷ Elas mais se adaptam à feição psicológica de seus integrantes. Um modo especial de falar. Lazer definido na sua preferência. Hábitos familiares, religiosos, até nas festas populares. Muito disto tudo a megalópole poderá desconhecer ou fraudar. Imperiosa é, portanto, a descentralização da administração no Município, resultante de fusão de diversos anteriores. Autonomia no essencial: no ensino, mantendo-se a história local nas escolas públicas; na promoção ao lazer e cultura, delegando a organização a bairro ou às comunidades formadoras da megalópole; na arte, o respeito às manifestações do grupo.

Aliás, tal humanização da Metrópole é de caráter imperativo, mesmo surgido ou formado de um só Município. Há que se ter em conta o afluxo de gente, tanto oriunda da migração interna, como vinda do exterior.

O Município é um ente político e jurídico. Como tal, sua razão de ser é a instrumentalização do poder público no sentido de oferecer condições de bem comum às populações dentro de sua jurisdição.⁸ Dentro de um só Estado (de uma só Nação) os limites municipais, de

forma alguma, podem se transformar em casos de soberania de ruas ou de bairros.

18.4. *Consentimento das populações*

A anexação de parte dos territórios de um Município a outro ou a incorporação total (é verdade) não podem ser impostas aos habitantes. Às populações cabe o direito de escolha.

Mas a incompreensão, nascida de querelas antigas ou de demagogia momentânea, poderá acarretar a repulsa, no plebiscito, à espontânea adesão. Só a plena informação dos interessados elidirá o óbice.

Em tais casos, os plebiscitos poderiam se repetir até convencida a população de que ela é a própria vítima de sua obstinação. Se frustradas todas estas tentativas, a Constituição do Estado-Membro pode redefinir o espaço municipal. A regra é que um só Município ocupe espaço contínuo, ininterrupta sucessão de quadras e bairros, isto quando todo urbanizado.

Não podem ter o mesmo tratamento as “fronteiras” municipais que têm as nacionais, sendo que as últimas, obviamente, são intocáveis.

Como respeitar as personalidades das regiões engolidas na expansão incontrolável? A grande cidade deve perder, no relacionamento das pessoas, todo o caráter de inibidor dos pequenos grupos.

São necessários mecanismos de convivência entre a metrópole e o pequeno grupo social. O respeito à representação não os fará desaparecer. Além da representação com efetivo poder de influência, o outro caminho é a descentralização. Assim, comunidades de bairros, de base e outras instituições, por sua correspondente representação, participam das decisões que as afetam.

Inegável é o menos custo e a maior eficiência de um só serviço público a atender. Todo o investimento não sofrerá retardamento nos convênios, não esbarrará com posições político-partidárias diversas, impossibilitando um consenso. Preço demasiado pago pela manutenção de autonomia do governo local, se incapazes de serem corrigidos os Municípios, nos seus territórios, em virtude do crescimento. Reagrupamento necessário em determinados momentos históricos. Maléfica, onerosa e anacrônica é a autonomia defasada no tempo.

Autônoma continuaria a comunidade, não mais os municípios agora distritos. Em tudo o que fosse de seu exclusivo interesse, aquela comunidade decidiria, como, por exemplo, o uso dos espaços não necessários à integração, denominação dos logradouros públicos, a localização dos centros de convivência (centros sociais urbanos e áreas de lazer), o estilo arquitetônico, as festividades próprias (feriados municipais), a denominação do bairro ou do distrito, como reminiscência do município anexado, as escolas públicas com o ensino da história daquela comunidade e as instituições culturais (museus, bibliotecas etc.). Aspectos estes, como outros, que no passado fundamentaram a personalidade municipal, devem sobreviver na Megalópole.

É o pluralismo urbano a essencial coexistência de complexas comunidades diversificadas, mantendo seus próprios padrões de procedimento. Tudo isto, nada tem que ver com o serviço de transporte, água, energia e outros essenciais à vida urbana. Assim, respeitados os grupos e famílias anexados, que anteriormente já tinham próprios traços de específica identidade. O governo de uma metrópole não pode ser tão simples quanto o de um governo de um Município homogêneo em quase todos os aspectos. Apesar disto, há um grande vazio no municipalismo brasileiro, pois o movimento foi incapaz de ter uma própria filosofia para tais casos, os das grandes cidades. O fluxo de populações migrantes, talvez os tenha assustado. Este tipo

de proposta, o da integração metropolitana, mediante a anexação de todos os municípios dominados pela expansão da metrópole, é veementemente combatido. Até porque a anexação implicará no ônus financeiro irrecusável (da metrópole) em investir no pluralismo de suas comunidades.

NOTAS

¹ MACDONALD, Austin F, *Gobierno y administración municipal: la experiencia de Los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, 65/ps.:*

“É muito difícil dizer em que momento uma cidade se converte em uma metrópole. Não há limite definido entre uma simples cidade e uma metrópole.”

² MACDONALD, Austin, *op. cit.*, p. 109:

“A experiência assinala que a cooperação voluntária não pode servir em tais casos.”

³ BUENO, Pimenta, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império, 1858, p. 3.131:*

Pimenta Bueno observa que: “O Município é uma entidade que tem seus direitos próprios, suas ideias comuns, suas necessidades análogas e seus interesses idênticos, que demandam regulamentos apropriados à sua índole e especialidades.”

⁴ TESSAROLO, Juliana Morais, *“Notas sobre o planejamento da Grande São Paulo, Ciências Políticas e Sociais, Da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, vol. II, nº 2, p. 41, segundo semestre de 1973:*

“Os participantes do 1º Encontro dos Prefeitos das Capitais, realizado em fevereiro último, em Garanhuns, Pernambuco, quase na sua totalidade qualificaram a criação das áreas metropolitanas de assunto “polêmico e

complexo". Para o Presidente do BNH, somente uma medida do governo federal poderia pôr fim às divergências atualmente existentes em torno da constituição das áreas metropolitanas no Brasil. O Prefeito de São Paulo, Figueiredo Ferraz, durante todo o encontro defendeu a sua tese de que deve ser preservada a autonomia dos Municípios com a criação da área metropolitana. Rubens Costa, no discurso de abertura, defendeu a criação de superprefeituras, sugerindo que estas tivessem uma única Câmara Municipal. Figueiredo Ferraz discordou, dizendo que a "cédula municipal constitui o equilíbrio básico de todo o sistema vigente no País e, por isso, temos de preservá-la a todo custo."

⁵ MACDONALD, Austin, *op. cit.*, p. 115.

"Os governos de Manhattan, Brooklyn e outros distritos, têm na realidade muito pouca autoridade."

"Londres e Toronto, contudo, têm dado maior autonomia às administrações centralizadas."

⁶ PINTO, Ferreira, *Município I*, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53 ps. 448-57:

"Posição especial no governo local britânico é a de Londres. Munro adverte que na prática existem três Londres para efeito administrativo. A primeira é a Cidade de Londres, antiga Cidade, ocupando uma milha quadrada, com seus bancos, armazéns e edifícios públicos. Cercando-a está o Condado Administrativo de Londres, com área de cerca de cem milhas quadradas e uma população de quatro milhões de habitantes. Enfim, existe o Distrito Policial Metropolitano de Londres ou a Grande Londres, com área bem maior e com oito milhões de habitantes."

⁷ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município; ensaio histórico*, Rio de Janeiro, Agir, 1946, 172/ps.:

"Daí vem a declaração posterior à Lei nº 2, de 14 de dezembro de 1891, que põe o distrito à base da organização municipal. Realmente, essa

ideia foi aventada na Constituição Estadual e defendida arduamente por Carlos Alves, que dizia: "É indispensável que hoje entreguemos essa administração aos próprios interessados, e ninguém mais interessado do que os habitantes do distrito: lá têm serviços públicos importantes a que eles se podem dedicar. E eu entendo que uma instituição qualquer, sobretudo republicana, não pode se firmar sem aproveitar o mais possível os interesses públicos do povo; e só criando-se o distrito de paz e dando-se-lhe administração própria, poderá o povo intervir nos negócios públicos." Apoiando em linhas gerais esta ordem de ideias, Silviano Brandão declarou que "a federação deve começar pelo distrito."

⁸ O regime dos Estados, União Pan Americana (Rio de Janeiro, 1942, p. 239), define:

"O Município é a unidade geográfica divisionária do Estado, dotado de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais e para o trato de interesses locais."

Capítulo XIX ÁREAS METROPOLITANAS

19.1. *As normas constitucionais*

A Constituição de 1967 inovou no Direito Constitucional brasileiro prevendo as áreas metropolitanas.*

*A criação de áreas metropolíticas, após a Constituição de 1988, sofre modificações. O Brasil, desde a publicação da atual obra de Martorano, mudou sua configuração populacional, dobrando o número de habitantes e passando a interver, em relação ao seu tempo, o percentual de população rural e urbana. O Cadastro dos municípios brasileiros localizados em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e RIDEs, considerando que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, orientadas pelo IBGE, mostra que são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e instituídas por lei complementar estadual, de acordo com a determinação da Constituição Federal de 1988, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Hoje, é competência dos Estados federados a definição das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, nos termos do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar

a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O IBGE disponibiliza a listagem dessas regiões contendo ainda diversas categorias associadas a esses recortes: colares metropolitanos, arcos metropolitanos, áreas de expansão metropolitana, subdivisões metropolitanas, dentre outras. As RIDEs são definidas como regiões administrativas que abrangem diferentes unidades da federação. Esses recortes são criados por legislação específica, na qual as unidades da federação que as compõem são elencadas, além de definir a estrutura de funcionamento e os interesses das unidades político-administrativas participantes. No caso das RIDEs, a competência de criá-las é da União, com base nos artigos 21, inciso IX; 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal. (IBGE. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: jun. 2018).

O art. 21, da Constituição da República Federativa do Brasil, prescreve a competência material exclusiva da União. O Inciso IX desse artigo assim reza: *IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*. Já, o seu artigo 43 estabelece que para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à reeducação das desigualdades regionais. Aqui se pode inferir que a estruturação de entes, a exemplo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), recebeu permissivo constitucional necessário para ser criada. Então, as regiões podem existir apenas com o figurativo e efeitos administrativos, jamais normativos. O Artigo 48 estabelece: “Cabe ao Congresso Nacional,

com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; [...]”.

Bulos (2015, p. 798) reafirma a necessidade de leis para implantação de planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Nesse sentido, também tem se manifestado o STF: “Estão sob reserva de lei os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais, a que se referem os arts. 48, IV e 165, § 4º da Constituição Federal: a) os que implicam investimentos ou despesas para a União, e, neste caso, necessariamente inseridos no orçamento, art. 165, §§ 1º e 4º; b) os que, ainda que não impliquem investimentos ou despesas para a União estejam previstos na Constituição. Conseqüentemente, os demais planos e programas governamentais não estão sob reserva de lei, como é o caso do PNP.” (STF, Tribunal Pleno, ADInQO 224/RJ, rel. Min. Paulo Brossard, decisão: 20.10.1994. EM. Jurisp., v. 1.769-01, p. 8; DJ 1, de 2.12.1994, p. 33196).

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1972, regulamentou as novas normas.*

* A legislação atual para regulação das regiões metropolitanas é a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Em seu art. 1  assim reza:

Art. 1  - Esta Lei, denominada Estatuto da Metr pole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança

Inter federativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança Inter federativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

§ 1o Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

II – (VETADO).

§ 2o Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Entre definir os parâmetros da região metropolitana (extensão, população etc.) a lei se restringiu a nomeá-las. Declara como tais São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Manteve-se toda a estrutura administrativa dos municípios integrantes da Área Metropolitana. O agrupamento se dá no interesse maior.

A Lei Complementar nº 14 definiu os serviços de *interesse metropolitano* (art. 5º) que são:

- I. Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II. Saneamento básico, abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- III. Uso do solo metropolitano;
- IV. Transporte e sistemas viários;
- V. Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI. Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispunha a Lei Federal;
- VII. Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por Lei Federal.

Mas a listagem é ampla e estimula extenso e reiterado confronto entre os Municípios com a organização da área metropolitana. Por isto, se nos parece, para os grandes centros urbanísticos, ser pouco a instituição tal qual as normas legais a definiram. Impossível a conciliação de ação de múltiplos governos locais autônomos. Divergências profundas surgem naturalmente. Aos defensores da autonomia dos Municípios deve-se ressaltar que inexistirá justificativa na manutenção simbólica dos Municípios envolvidos.¹ A necessidade da área metropolitana aos pouquinhos despojará os governos locais, por ela abrangidos, dos seus poderes.

19.2. O Conselho Deliberativo*

* A Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, em seu Capítulo III, estabelece as regras da governança

das regiões metropolitanas, de modo que as observações aqui descritas por Martorano, servem como raciocínio crítico para aperfeiçoar a gestão e o planejamento dessas importantes regiões que, na verdade, constituem-se em aglomerações de municípios. Assim estabelece a lei atual, quanto à governança das Regiões Metropolitanas e das aglomerações urbanas:

Art. 6º A governança Inter federativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

III – autonomia dos entes da Federação;

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança Inter federativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento

urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança Inter federativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança Inter federativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança Inter federativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Art. 8º A governança Inter federativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – *sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.*

Ao Conselho Deliberativo compete a promoção e elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana, objetando-lhe, sempre que possível, a “unificação dos serviços comuns” (Lei Complementar nº 14).

Ao Município incluído na área municipal cabe somente, em conjunto com os outros nela abrangidos, indicar um *Membro do Conselho Deliberativo*.

Evidente a superposição de duas estruturas administrativas: a área metropolitana e as dos Municípios. Em si mesmo minimizada a competência municipal, por que a manutenção de um governo local?

Verdade que o “Conselho Deliberativo”, tal qual previsto pela Lei Complementar, jamais terá condições de se tornar um verdadeiro e eficiente condutor da vida administrativa, ou melhor ainda, de esboçar a satisfação das necessidades da população. Na composição do Conselho, ínsita a branca intervenção dos Estados-Membros. Dos

cinco componentes do colegiado três são nomeados pelo Governador, a seu exclusivo critério. Um outro, é escolhido por ele, só que dentro de uma lista tríplice apresentada pelo Prefeito da Capital. O último, indicado pelos restantes dos municípios.

A preocupação do legislador foi assegurar ao Conselho Deliberativo a capacidade de tomar decisões. Se outra fora a composição do colegiado, difícil qualquer consenso. Tais razões mantiveram sua composição diferente das do Conselho Consultivo. Neste último, cada Município da Área Metropolitana tem o direito de manter um seu representante.

Os incisos I a VII do art. 4º, da Lei Complementar nº 14, vêm corroborar o que se disse anteriormente que a solução mais lógica e mais eficaz, para as metrópoles, é a existência de um Município só.

Planejar o desenvolvimento econômico e social, bem como, receber na jurisdição “outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal”, é, em suma, a razão de ser do governo municipal.

19.3. Política da área metropolitana

Pode ser que hoje sejam tímidas as soluções no caso das áreas metropolitanas. Mas, se esgotada a competência legal por uma política mais agressiva, a existência de diversos municípios na área metropolitana significará apenas a manutenção de uma estrutura administrativa onerosa e complexa, sem finalidade.

Nossa tradição ainda é incipiente. Talvez fórmula de conciliação de opiniões antagônicas do legislador, mantendo a existência de municípios integrados na área metropolitana. Princípio de estrutura concebida pela lei. Mas, como inovação, previne reações dos municípios devorados pela expansão metropolitana.

Sua criação representa somente o início de unificação de certas atividades que, na evolução, fatalmente levarão à criação, se não de um só Município, ao menos à sujeição a um só governo. Há, na Lei Complementar, o que Austin MacDonald dá como ineficaz o mero convite à integração, embora o art. 6º da Lei representa aliciamento aos municípios para participarem do planejamento integrado e dos serviços comuns. E isto pela preferência “na obtenção de recursos federais e estaduais”, inclusive sob a forma de financiamento e de “garantias para empréstimos”.

Mas não se fica no convite. A interpretação da estratégia da Lei Complementar mostra que se todos estes incentivos ou se toda ação da área metropolitana não corresponderem à expectativa do Governo Federal, tem ele a competência de forçar à ação comum. É o que se entende do parágrafo único do art. 6º. Por ele, o Poder Executivo pode dispor de tudo o que couber aos municípios do Imposto de Renda e do IPI que destinado à *área metropolitana*. É o que se entende da faculdade de inclusão entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea *a*, da Constituição.

A discussão das novas estruturas do Município entre Constituintes poderá definir uma verdadeira política brasileira de áreas metropolitanas.

A Lei Complementar instituiu apenas a possibilidade de os Poderes Executivos (da União e dos Estados) interferirem, pelas áreas metropolitanas, no governo destas regiões. Difícil imaginar uma hipótese diferente disto tudo, a de não fazer voltar ao Município, por inteiro, sua autonomia, sem que seja compulsória a anexação, ao Município-sede da área metropolitana, de todos aqueles definitivamente envolvidos.

Mas tal *anexação*, repete-se, jamais deve significar centralização. Às administrações dos distritos e dos bairros deve ser reservada faixa de plena autonomia. Como se chegará a tudo isto?

É cedo para esboçar uma previsão de como o municipalismo brasileiro, nas reformas à Constituição, definirá o modelo brasileiro de área metropolitana. Mas o que não se deve é admitir a introdução de esdrúxulas instituições, tal qual a Autarquia Estadual.² Com firmeza o proselitismo municipalista deve se dirigir à defesa do Município. Só nele está a estrutura de governo apta à convivência pluralista, preservadora da identidade das minorias e implantadora de cidades acolhedoras para seus habitantes, que nelas sentem alegria em morar. Lugar em que cada um deles possa se autorrealizar. Como gente, não como mero número ou componente anônimo da massa disforme.

A área metropolitana tal qual a lei conceitua — forçoso é reconhecer — não constitui senão a deflagração de um processo: o da formação de estruturas diversificadas do poder municipal, nas megalópoles.

NOTAS

¹ *Comissão Parlamentar de Inquérito (XCVI, 25):*

“Por outro lado, a criação de zonas metropolitanas na prática, é mais um fator de limitação da autonomia municipal.”

² EURICO AZEVEDO DE ANDRADE *chega a defender, no caso, a autarquia estadual (Instituições de Regiões Metropolitanas no Brasil, Áreas Metropolitanas e Desenvolvimento Integrado no Brasil, Rio, 1967, SERFHAU).*

Capítulo XX AGLOMERADOS URBANOS

20.1. Êxodo rural e suas causas

Imprevisível foi o aumento, nos últimos três decênios, no Brasil, da população urbana, em detrimento da população rural. Mesmo no sentido demográfico, deixou o País de ser essencialmente agrícola, pela deslocação de grandes massas do meio rural para as cidades. Despreparado para a vida urbana, sem qualificação para o trabalho especializado e sem a mínima base estrutural para se identificar no sistema consumista, o homem do campo contribui para a formação de cinturões enormes de marginalização. Favelados — mesmo quando encontram emprego. Fadados a permanecerem tão nômades como na aventura de seus primeiros dias de chegada.

Não foi, perfeitamente, mensurada e compreendida a migração interna no Brasil.*

* Pelos critérios do IBGE (2010), o espaço urbano é determinado por lei municipal, sendo o rural definido por exclusão à área urbana. Nessa classificação, o Brasil tem, de acordo com o Censo 2010, 84,4% da população vivendo em áreas urbanas e 15,6%, em zonas rurais.

Entretanto, ao propor a discussão sobre os critérios hoje utilizados na delimitação do território nacional, o IBGE mira o aprimoramento da divulgação dos dados do Censo 2020 “de modo a que, a publicação dele advinda, possa oferecer à sociedade avanços diferenciados de áreas rurais e urbanas que sirvam de base para a otimização de políticas públicas e do planejamento privado.” O IBGE divulga publicação com classificação e características dos

espaços rurais e urbanos do Brasil – uma primeira aproximação, na qual vê o Brasil como “um país menos urbano”, embora 76% da sua população ainda se concentre em áreas predominantemente urbanas e habitem apenas 26% do total de municípios brasileiros. A nova metodologia classifica muitos pequenos Municípios do Brasil como “zona rural”. (BRASIL. IBGE/2017. Nova proposta de classificação territorial do IBGE vê o Brasil menos urbano. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/.../15007-nova-proposta-de-classificacao-territori>).

Mas, dois tipos de cidades somente atraíam a gente do campo: as grandes e as médias.¹ Os pequenos centros, vilas e povoados, na maioria deles, também tiveram nos últimos anos sua população diminuída. Conclusões inevitáveis do confronto dos censos demográficos decenais. A causa principal deste direcionamento na imigração é a oportunidade de emprego. A construção civil, atividade de esporádico recrudescimento, absorve grandes contingentes de operários sem especialização. Não só neste, mas em setores outros, na faze do denominado “milagre brasileiro”, o crescimento industrial modificou o quadro populacional. Se, até antes da metade do século vinte, o brasileiro na sua maioria vivia no campo, após 1960, a tendência é a concentração nas cidades.*

* Os dados de previsão de Martorano são confirmados no Censo do IBGE (2010) que mostra inúmeros pequenos municípios com decréscimo da população e com o inchaço nas grandes e médias cidades. Os dados registrados na nota anterior também comprovam o alto crescimento da população urbana.

Verdade que não foram exclusivamente transformações no campo econômico as causas do êxodo rural, mas elas preponderaram evidentemente. As secas e outras calamidades, a mecanização da lavoura e o fim de muitas atividades extrativas (madeira principalmente) são as grandes responsáveis pelas levas de desajustados migrantes.

Os teóricos têm explicado o crescimento urbano pela demanda, “elemento causal de expansão das atividades econômicas”. A teoria do “lugar central”² vincula o desenvolvimento da cidade à sua capacidade de oferecer bons serviços a seus habitantes e aos das regiões circunvizinhas. Já a teoria de “base urbana” enfatiza a exportação, resultadora do aumento do nível de renda, garantido no maior volume do crescimento da venda de bens e serviços para fora da cidade.

São insuficientes tais explicações, mesmo no modelo clássico de crescimento.³

20.2. O caos urbano

Não está nas próprias cidades a razão de seu crescimento populacional.

No Brasil há, na maioria das vezes, o caos.*

* Ah! Se Martorano estivesse vivo, 33 anos depois de quando escreveu estas palavras, ficaria estarrecido. O caos multiplicou-se, a corrupção galopou, o trânsito impossível, as médias e grandes cidades multiplicaram-se e a infraestrutura é, basicamente, a mesma dos anos 80, o governo inchou, a inflação legislativa continua crescendo, o Poder Judiciário está abarrotado de ações e sopra em todos os recantos “a ilusão da garantia dos direitos”.

Quase sempre as cidades procuradas pelos retirantes dos sertões não têm estrutura para recebê-los. Daí a perplexidade. A diminuição da renda per capita de seus habitantes e o índice de mortalidade infantil são os primeiros efeitos. As cidades esgotadas na capacidade de atendimento mínimo na urbanização. Clandestinos loteamentos. Favelas que nascem em explosão. Toda a infraestrutura de serviços defasada. Os órgãos assistenciais, que já se arrastavam nos poucos recursos, paralisados e atônitos, nem têm condições de dimensionar as carências, nem de calcular o mínimo de carentes.

A marginalização dos adultos vindos do campo ocorre de imediato. Do choque das culturas, do desemprego e das frustrações — os chefes de família emborcam toda a problemática no alcoolismo. As famílias se desfazem. Os menores têm como escola a rua e a delinquência. Os “pixotes” se multiplicam às centenas de milhares. Na violência urbana deságuam todas estas tensões.

A explosão demográfica ainda não foi equacionada perfeitamente no País, muito menos amenizados seus efeitos. De crescimento anômalo e teratológico até, nas cidades, se deve partir para a consistente ação no sentido de minorar as tragédias consequências do pauperismo. A subnutrição nos primeiros meses da criança danifica, irremediavelmente, sua inteligência, condenada a péssimos índices, em consequência do irremediável comprometimento das células nervosas. A promiscuidade implica na destruição da família. Os índices de mortalidade infantil são quase campeões do mundo, em certos bairros. A assistência médico-sanitária oficial nem atinge a prevenção de doenças endêmicas. A enfermidade gerando o cansaço. O cansaço a improdutividade. A pouca produção causando o baixo salário. O pouco poder aquisitivo minguando a dieta alimentar. A fome trazendo mais doenças. Círculo vicioso de aniquilamento a que se pode chegar se deflagrado o processo pelo não atendimento das básicas necessidades de higiene e de alimentação.

20.3. *Estrutura municipal*

Esta realidade social não pode ser contornada no exame dos centros urbanos brasileiros. Quando do estudo das áreas metropolitanas procuramos demonstrar que, somente a anexação dos municípios pelo da sede seria a solução para um governo eficaz.

No caso dos chamados centros regionais e sub-regionais, é tempo de a Constituição brasileira instituir dispositivos aptos a se transformarem em embriões de governos locais que abranjam, no futuro, todo o aglomerado urbano que ali irromper.

Redes de cidades e de municípios tecidas pelo crescimento econômico ou demográfico, contínua e reiteradamente, se afirmam no panorama brasileiro. Ao redor de Caxias do Sul, de Blumenau, de Maringá, de Campinas e de muitas outras cidades brasileiras se pode distinguir a tessitura de uma rede de cidades que gravitam em torno do centro regional.

Imprevisível o ponto final do crescimento destas cidades. Megalópoles do futuro?

A Tabela III.1, publicada em Sistema Urbano e Cidades Médias no Brasil,⁴ dá noção de como se insinuaram no País, os conglomerados urbanos.

Ante tal realidade, os que podem reformar a Constituição, devem tentar compelir os dirigentes municipais das cidades integrantes de conglomerados à aliança na problemática comum.⁵

É evidente o processo de cada vez maior emaranhamento destas cidades, muitas já, definitivamente, presas na rede. Economicamente, uma depende da outra.* No dia a dia de pequenas cidades, ao redor de Blumenau, por exemplo, a evidência de elas terem se tornado simples

ciudades-dormitórios. Como adiar o compulsório planejamento integrado dessa comunidade mais ampla? A interdependência de cidades faz delas um todo. Tais aglomerados aí estão. Tímida a criação, pela Lei, das áreas metropolitanas. O eficaz é a anexação dos municípios ao da Sede da Metrôpole, porque, dentro dos princípios constitucionais brasileiros, só o Município e o Estado constituem pessoas jurídicas que integram a União. Não existem entes intermediários. Impossível criar uma nova estrutura de governo local no que não é Estado nem Município.⁶

* Com a promulgação do Estatuto das Cidades, muitos problemas apontados por Martorano puderam ser equacionados. Foram criadas normas de zoneamento destinadas a promover o aproveitamento racional do território do Município, determinando as zonas de localização das indústrias, do comércio e das residências, bem como promovendo a distribuição da população nos diferentes setores ou zonas. É um dos principais instrumentos urbanísticos ou de planejamento físico local. O exercício do poder de polícia, no caso dos itens acima, deve observar o que dispõe o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal no que respeita ao desenvolvimento urbano, e que é objeto de outro capítulo, conforme dito acima.

Ademais, de acordo com o IBAM (2013), a Constituição de 1988 trouxe grandes inovações, sobretudo no que diz respeito à política urbana municipal, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

20.4. *Planejamento integrado*

Nas áreas chamadas metropolitanas, ação conflitante dos municípios integrantes pode, de imediato, causar sérios ou até irremediáveis danos. Daí não se compreender sejam tais megalópoles loteadas em Município, limitando-se só ao mero planejamento integrado.⁷ Nas metrópoles em formação é completamente justificável a introdução de um órgão de planejamento comum.

A longo prazo, decisões isoladas de cada Município dela integrante vão atuar como bombas de efeito retardado.

Neste caso de futuros conturbados, pode a estrutura deste órgão obedecer rigidamente ao princípio de autonomia dos Municípios integrantes. Um Conselho, que se valendo de estudos técnicos, acomodados na viabilidade pelo senso comum dos interessados — recomendando às lideranças e às diversas Câmaras Municipais novas “Leis”, cujas normas se evidenciem necessárias. Tudo pelo planejamento comum. A União e o Estados também deverão ter seus representantes neste órgão: para informar dos propósitos de cada um; para acompanhar a evolução integradora das cidades; para até influir em decisões nas quais ambos possam ser envolvidos.

Enriqueça-se o movimento municipalista. Pela pregação de normas constitucionais, tornando obrigatório o planejamento integrado, indispensável para as cidades que, por um motivo ou outro, estão se acomodando em aglomerados urbanos. Dado o crescimento do País, elas serão, sempre, de imponderáveis dimensões no futuro, com imensos problemas amanhã. É certo que divergências decorrentes de eleição por diversas siglas partidárias dos diferentes prefeitos agravarão o desentendimento administrativo.

Daí a razão de ser da urgência na elaboração de normas legais, determinantes da coesão dos Municípios formadores destes futuros aglomerados urbanos.

NOTAS

¹ ANDRADE, Thompson A. & LODDER, Clesius A., *op. cit.*, p. 20:

"Ao longo dos anos, observou-se alguma diversificação, e, atualmente, mesmo que uma grande parte dos fluxos migratórios ainda se dirija às metrópoles primazes e regionais, é notável o aumento destes fluxos na direção das cidades em posição intermediária na hierarquia urbana."

² RICHARDSON, Harry W., *"Economia regional, Teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional, trad. Fauto Guimarães Cripertino, Rio de Janeiro, Zahar, 1975, 417/ps.*

³ ANDRADE, Thompson A. & LODDER, Clesius A., *Sistema urbano e Cidades Médias no Brasil, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979, 146/ps. (Relatório de Pesquisas nº 43):*

"Tanto as teorias que enfatizam a demanda, quanto o modelo acima esboçado, que enfatiza a oferta, apresentam vantagens e efeitos, não podendo explicar totalmente o crescimento econômico de uma cidade."

⁴ (16) ANDRADE, Thompson A. & LODDER, Clesius A., *op. cit.*

⁵ (17) MELO, Osvaldo Ferreira de, *Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Micro-Regional, SUDESUL, 1972, p. 59:*

"Governar, hoje, sem planejamento, seja qual for o sistema econômico ou político do Estado, é cometer um crime contra o interesse político."

⁶ ANDRADE, Thompson A. & LODDER, Clesius A., *op. cit.*

“De qualquer forma, conforme expõe Eurico Andrade Azevedo, em trabalho já citado, não se trata de nova entidade, um desmembramento do Estado e com autoridade política, não se trata de um governo intermediário entre o Estado e o Município, mas sim, o estabelecimento de uma área para a realização de serviços comuns, debaixo de uma autoridade administrativa única.”

⁷ SENAM, *Organização Administrativa das Áreas Metropolitanas*, Rio, 1971, p. 25:

“A entidade metropolitana será, antes de tudo, um órgão de planejamento, de estímulo e racionalização do desenvolvimento da Metr pole.”

Capítulo XXI MUNICÍPIO DA ÁREA RURAL

21.1. *O esvaziamento populacional*

A centralização das indústrias, intensificada no Sudoeste brasileiro, demonstra regiões aptas a acolherem melhor novos empreendimentos. Por outro lado, a mecanização das lavouras, a inexistência ou precariedade dos serviços públicos, a busca ao ensino do 2º Grau* e Superior e a deterioração dos preços da agropecuária sujeitos aos azares da natureza e aos traumas de comercialização têm, desde 1960, agido como eficientes ventosas, aumentando a sucção da população dos pequenos centros rurais.

* Refere-se ao atual ensino médio. Naquela época, em que Martorano escreveu sobre “Direito Municipal”, ainda, em muitos dos pequenos municípios não havia diversificação do ensino médio de qualidade. O Ensino Superior era muito precário no interior do País.

É a decadência de milhares de municípios (pequenos ou enormes na área) de debilidade congênita na sua economia.*

* Por exemplo, de acordo com estudo divulgado recentemente pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), as projeções indicam que no Estado do Paraná, até 2040, 223 municípios perderão moradores e 176 cidades ganharão. Dos 223 municípios com decréscimo populacional, 142 têm até 10 mil habitantes e 62 têm de 10 mil a 20 mil habitantes. “É preciso notar, porém, que a perda de população não quer dizer perda de dinamismo econômico. Juntos, esses 204 municípios representam

38,6% do PIB agropecuário do Estado”, diz. “Enquanto os pequenos municípios vão ter que se acostumar com uma população menor e se adaptar, os que têm previsão de ganho de população acima da média precisam se preparar para ter um crescimento ordenado.” (Folha de Londrina, 17 de julho de 2018, Caderno Especial). Essa realidade, de acordo com o IBGE (2017), está acontecendo em todo o País. (<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>).

Todos os números dos censos demográficos decenais (60, 70 e 80) evidenciam o crescimento das médias e grandes cidades. Às pequenas sedes de municípios tem sobrado a queda ou estabilização populacional.*

* De acordo com dados estimados do IBGE (2017), o número de habitantes, em mais de um terço das cidades de Santa Catarina, caiu entre 2016 e 2017. A queda ocorreu em 100 dos 295 municípios. O IBGE destacou que quase um quarto dos municípios brasileiros tiveram queda no número de moradores. Essa tendência ocorreu, principalmente, no grupo de cidades com até 20 mil habitantes. Seis em cada dez cidades catarinenses, que registraram queda no número de habitantes neste ano, estão no Oeste do Estado. Apesar de 99 municípios terem perdido moradores com relação ao ano passado, a população do Estado cresceu 1,31% (chegando a 7 milhões), acima da média brasileira (0,77%). (<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>).

Tal fato demográfico não revela alta taxa de produtividade na lavoura. Nem índices extraordinários de mecanização. Significa, apenas, a deterioração insuportável das condições de vida do homem do campo e do interior. O consumismo das sociedades mais

desenvolvidas sublinha o contraste do primitivismo em que vivem estas populações. O ensino, a saúde, o lazer, os serviços públicos e o conforto inexistem.¹

Inegavelmente que a comunicação social, por intermédio da telefonia e mesmo da imagem da televisão, foi o setor em que houve mais desenvolvimento no Brasil, desde os anos 70.

As forças armadas de há muito não mais consideram certas regiões como suas, tributárias, isentando os jovens das zonas agrícolas do serviço militar. Há fundos federais e estaduais para assistência aos pequenos municípios (FEPLAN). Os Estados-Membros dão alguma assistência. Tudo isto é gota d'água. O Brasil Continental está nestes pequenos centros. A geopolítica nacional não se coaduna com o esvaziamento demográfico de vastas regiões, já de rarefeitas populações.

21.2. *Ação fortalecedora*

O poder político em tais Municípios é, com mais crueza, exercido pelos que detêm o poder econômico.* É a volta à predominância dos interesses privados na administração municipal, tão evidente no Brasil-Colônia, Império e República Velha.²

* Leme (Nelson Paes. Os donos do poder. Jornal O Globo. 28.04.2014) publicou em sua coluna o seguinte texto: "Saqueiam o Erário de forma torpe, solerte e desavergonhada. E nenhuma força do restante da sociedade civil lhes contrapõe qualquer resistência." Raymundo Faoro, em seu antológico "Os donos do poder", faz um diagnóstico certo e preciso da origem do patrimonialismo brasileiro: a Casa de Aviz portuguesa no Século XIV. Os reis de Portugal se consideravam proprietários do país e da nação. Essa cultura atravessou mares e séculos e se enraizou com toda a força

no Brasil e na nossa concepção de Estado soberano. Hoje já não há a Casa de Aviz. Outros são os tempos e outros são os donos do poder. A Petrobras que o diga.

O Estado brasileiro sempre foi um paquiderme a serviço desses “donos” eventuais do poder. Inicialmente, foram os próprios reis portugueses, depois os imperadores, depois os militares positivistas da República Velha. Depois, o ditador Vargas em duas etapas, sendo que na última já dividiu parte do poder (inclusive a Petrobras) com um peleguismo ainda incipiente e amadorista. Nada parecido com o atual, altamente sofisticado e requintado. São pelegos muitas vezes com PhD e que andam acompanhados, em jatinhos executivos, de poderosos empreiteiros e subempreiteiros de gigantescas obras públicas. Alguns com mandato popular nas câmaras, assembleias legislativas e até no Congresso Nacional. Pelegos que tomam vinhos caríssimos de safras de colecionador, mas não arredam pé de um sindicalismo em decadência porque alinhado a um socialismo que já não existe. Um socialismo que foi atropelado pela revolução científico-tecnológica e pela deterioração da vida planetária, de todas as espécies viventes a exigir rever as prioridades no campo do social e da própria economia de mercado. (<https://oglobo.globo.com/opiniaos/os-donos-do-poder-12305436#ixzz5NRNBCWO3>).

Até na Amazônia, as grandes empresas brasileiras, estimuladas pela SUDAM, ao investirem grandes somas, ocupam grandes áreas de terra — de forma a desestimular os pequenos Municípios. Como força desagregadora, impedem o Município de exercer sua função econômica. Prefeituras paupérrimas, impossibilitadas de se oporem aos mínimos caprichos dos empresários. É fato comum, em todos os Estados do Brasil, este quadro.

Não basta o Estado-Membro dividir seu território em Municípios. Não se trata de mera divisão geográfica. Há requisitos outros como população, produção econômica e organização política. Não é justo jogar a carentes populações a carga do desenvolvimento e da ocupação da zona rural, abandonando-a simplesmente. À União ou ao Estado-Membro isto compete. Nunca aos Municípios.³

Muitos Municípios, na vigência da Constituição de 1946, foram criados sem terem condições mínimas de desenvolvimento.* Há séculos as capitais dos Estados decidem sem sequer saber o que ocorre no interior.⁴ As populações dos Estados-Membros, na reivindicação de um novo Município, conquista apreciável para as populações interioranas, fundamentavam tudo somente no chamado “retorno”. Isto é, a participação dos Municípios nos impostos arrecadados pela União e Estados em percentual fixo, e o montante dividido entre todos os Municípios, cada um deles recebendo uma fração igual, independentemente de sua população, área e produção econômica. A crise econômica nacional certamente rarefaz e até faz desaparecer qualquer ação administrativa, nestas combalidas comunidades.

* Não foi diferente com a Constituição de 1988. Nesse momento, discute-se a autorização para criação de mais 400 municípios no Brasil. Cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem hoje em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação. Mesmo assim, as prefeituras aumentaram em 53%, em média, o total de funcionários em seus quadros na última década. No período, a população cresceu apenas 12%. É nesse contexto, e como maiores empregadores do país (com 6,3 milhões de funcionários), que muitos municípios dizem atravessar hoje uma de suas piores crises. Quando o Estado se torna o maior empregador, certamente, ele empobrece porque não produz riqueza.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) estima que a maior fonte de recursos de 60% das prefeituras, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cairá dez nos próximos anos, reduzindo ainda mais a capacidade dos municípios solucionarem os seus problemas.

Municípios cujas regiões rurais mesmo exauridas, ainda contribuem para a exportação brasileira, Canalizando para os “corredores de exportação” produtos agropecuários, extrativos e até minerais. É verdade que, no caso de minerais, há uma compensação específica para os Municípios. Com exceção do petróleo, entretanto, na mineração á a produção clandestina, a intensa comercialização à margem do fisco e o contrabando, enriquecendo intermediários e, ainda, espoliando o produtor.

21.3. *A transformação*

Uma política municipalista deve ser definida em todos os níveis de debate e de decisões, neste País.

Capacitação dos administradores eleitos, oferta de recursos da União e do Estado e complementação da inópia dos erários municipais asseguram, ao menos, os essenciais serviços públicos. Não à assistência paternalista ou interesseira de vésperas de eleições. Mas um contínuo fluxo de recursos ativando as células do Estado. Paralelamente aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, essencial que se planeje a revigoração de cada pequeno Município. Um planejamento integrado, mas que pormenorize a deficiência de cada ente municipal.⁶ O óbvio disse tudo desaconselha extensas considerações para justificar um municipalismo criativo e justo, aos pequenos Municípios brasileiros. No associativismo, neles próprios, certamente a única esperança de hoje.

Há uma estrutura diferenciada de fato do Município no Brasil. Abrange milhares, por lhes faltarem recursos para tudo. Habitados por famílias sem moradia fixa ou, quando não, nômades, se valem de subabitações. O Brasil da gente do interior pobre, ignorante, doente e desassistida — é um fato.⁷

É o maior desafio ao Brasil a promoção dessa gente. Integrá-la no processo político, econômico e cultural de uma nação, ainda na efervescência de suas definições.

Os diretórios e as convenções municipais constituem as unidades formadoras dos partidos nacionais.

A Lei Orgânica dos Partidos, por intermédio dos diretórios municipais, valorizará assim os pequenos Municípios brasileiros. Mas o importante é fazer populações livres pelo voto e politizadas suficientemente para pressionarem a Nação até lhes serem deferidos seus direitos. Direitos resultantes da construção de uma por uma das parcelas da Nação.

Na construção de uma ordem democrática e na afirmação destes valores, a todos os partidos políticos, no Brasil, indiscriminadamente, se deve transferir a grande responsabilidade.

Isto porque, no universo dos municípios, os pobres ficam à sombra das Áreas Metropolitanas, dos Centros Regionais e dos centros maiores, estrelas das estruturas diferenciadas de governo municipal.

NOTAS

¹ *Projeto de Resolução nº 98, de 1979, da CPI dos Municípios, Diário do Congresso Nacional, Seção I, Suplemento nº 163, 5 de dezembro de 1979, transcrição de notícia:*

“Pesquisa do IBAM constata perda de população em 23% dos municípios brasileiros. Uma pesquisa da cientista política Ana Maria Brasileiro,

do IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal — revelou que, dos 3.952 municípios brasileiros, 907 — 23% — estão perdendo a população — sobretudo os pequenos — e os Estados de Minas, São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro têm maior incidência de localidades que sofreram migração. Segundo a Sra. Ana Maria Brasileiro, “é um erro pensar-se que as fontes migratórias estão secando no País. Ao contrário, ainda há muita gente para migrar. De acordo com os últimos dados conhecidos, cerca de 60% da população brasileira vivem, ainda, em zonas rurais ou em cidades e vilas com menos de vinte mil habitantes”. Dos Municípios com menos de 5 mil habitantes, mais de um terço (658) está perdendo população. Dois fenômenos antagônicos — estagnação antagônica ou introdução de técnicas mais modernas de produção — concorrem para esta expulsão da população rural, afirma a pesquisadora. Nas áreas estagnadas, as migrações costumam ser motivadas, sobretudo, pela influência de áreas cultiváveis, fato agravado pela sua monopolização pelos grandes proprietários. Sem terra ou com pouca terra, e quase sem ser o dono dela, o agricultor prefere migrar. No caso oposto, quando são introduzidas novas técnicas, a máquina acaba substituindo os colonos, agregados ou parceiros”.

- ² LEAL, Vitor Nunes, *Coronelismo, Enxada e Votos*, 3ª ed., p. 251, Ed. Alfa Omega, São Paulo, 1976:

“Conquanto suas conseqüências se projetem sobre toda a vida política do País, o “coronelismo” atua no reduzido cenário do governo local. Seu habitat são os Municípios do interior, o que equivale a dizer os Municípios rurais, ou predominantemente rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como sejam o comércio e a indústria. Consequentemente, o isolamento é fator importante na formação e manutenção do fenômeno”.

- ³ SEVERO, Archibaldo, *O Moderno Município Brasileiro; uma contribuição aos Estudos de Municipalismo*, Porto Alegre, Thurmman, 1946, p. 87:

“Vivíamos como que ilhados dentro da realidade das coisas e dos fatos, de costas para o verdadeiro Brasil, na afirmação profundamente incisiva de Ossvaldo Aranha”.

⁴ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município; ensaio histórico*, Rio de Janeiro, Agir, 1946, 172/ps.:

“Quer dizer, a concentração de interesses nas aglomerações de vizinhos é escassa. O resto da população se espalha pelo território imenso. É peso morto que a sede arrasta, com uma fatalidade constitucional. A solução é afastar esse território da jurisdição da sede, colocando-o sob o controle do governo estadual, até que a população intensifique a aglomeração, a ponto de poder cuidar de si mesma. É a solução americana do norte. Os nossos Municípios não correspondem exatamente às populações com o homerule, porque ali os Municípios não dispõem de territórios imensos em redor das cidades, dos quais não podem tirar proveito, e aos quais não aguentam beneficiar. O nosso Município corresponde mais ao county”.

⁵ SEVERO, Archibaldo, *O Moderno Município Brasileiro; uma contribuição aos Estados de Municipalismo*, Porto Alegre, Thurmman, 1946, p. 175:

“Se queremos salvar o Brasil devemos começar pela valorização do Município do interior. Valorizando-o, vamos elevar o homem que, mesmo carregando sofrimentos sem par, não quer abandonar a terra onde aprofundou raízes sentimentais da família que formou.”

⁶ Comissão Parlamentar de Inquérito, *Projeto de Resolução nº 98*:

“Para eliminação da tutela exercida, hoje, pelo Governo Federal, sobre os Municípios, impõe-se a criação de núcleos de planejamento a nível microrregional que possibilitem o levantamento das necessidades dos pequenos Municípios, elaborem projetos e fiscalizem a aplicação de recursos.”

⁷ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município; ensaio histórico*, Rio de Janeiro, Agir, 146, p. 149:

“Assim, por exemplo, a votação do Município de Pequi (Oeste de Minas) mal atingiu 70% do eleitorado porque os eleitores do distrito do Rio do Peixe, em sua maioria da oposição, foram errada e maliciosamente informados pela autoridade a respeito do local da votação, dirigindo-se em massa para um ponto distante quatro léguas de sua seção eleitoral, o que representa na realidade um pormenor de aparência despistante, pela pouca importância de que se reveste. Em Estiva, distrito de Pouso Alegre (Sul de Minas), a atuação do encarregado de obras e do fiscal da Prefeitura foi decisiva, sendo muito importante a influência e o trabalho, na sede do mesmo Município, do delegado de polícia, de um investigador e de vários funcionários municipais. O juiz de direito, que dirigia a Prefeitura, não estava em condições de obstar tal atuação. Em Congonhas do Campo (Centro de Minas), o delegado de polícia, o coletor estadual, o escrivão da coletoria, o fiscal estadual, os funcionários da Prefeitura, o escrivão de paz, o 1º juiz de paz e o agente do correio de Alto Maranhão, usando de suas autoridades e atributos, assaltavam os incautos, no dia das eleições, tomavam e trocavam as cédulas dos adversários.”

Capítulo XXII MUNICÍPIOS NÃO AUTÔNOMOS*

* Evidentemente, com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios não autônomos deixaram de existir. A organização político-administrativa vigente consagra o Município como Ente federado autônomo. A soberania pertence à União, mas os Entes federados são dotados de autonomia, limitada pela descrição de competências.

Como se pode observar na norma expressa do artigo 18 da Constituição, não há mais subordinação do Município à União ou ao Estado. De algum modo, número expressivo de juristas compreendem que, nessa configuração, o Município se tornou um Ente federado anômalo. Na realidade, essa autonomia, na prática, não acontece porque a desproporcionalidade de competências, sobretudo em função da centralização tributária, tornou o Município um Ente dependente, tanto do Estado de sua jurisdição, como dependente da União. A função redistributiva da União, atualmente, opera em mecanismo perverso, como sempre foi, com recursos financeiros centralizados e distribuídos por inúmeros critérios que privilegiam interesses partidários.

O IBAM (2013), em “O Manual do Prefeito”, assim menciona: *A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988. Isso consagrou a tese de que o Município é entidade integrante e necessária à Federação brasileira. Nas Constituições anteriores, o Município não figurava expressamente entre os integrantes da Federação, ou seja, sequer havia*

discussão acadêmica sobre se o Município integrava ou não a Federação, até porque o modelo de Federação, até então adotado no Brasil, cópia do modelo norte-americano, não comportava a presença do Município (p. 14).

22.1. A quebra da evolução municipalista

No caso das zonas de segurança nacional, das capitais de Estados e das estâncias, a solução dada pelas Constituições brasileiras (dando-lhes status semelhante ao do Distrito Federal) não é a ideal.

Forçosamente as áreas em que a segurança nacional deva ser constantemente analisada, impossível se outorgar a competência específica, a um Prefeito eleito, de definir situações emergenciais ou a própria política nacional. Cabe aos órgãos, para isto instituídos pela Constituição, a vigilância e conseqüente deflagração de ações acauteladoras.

Também nas capitais dos Estados, justo se dê à Unidade da Federação o direito de comandar a aplicação de seus próprios recursos. O mesmo nos Municípios considerados como estâncias... ¹

A frustração dos habitantes destas cidades é sua *capitis deminutio* em confronto com o restante de outros municípios do Brasil. Santa Rosa de Lima, em Santa Catarina, com poucas centenas de eleitores, elege o seu Prefeito, e São Paulo, com milhões de eleitores, assiste à nomeação do governante da Cidade.

Justifica-se a autonomia do governo local pela preponderância de seu “peculiar interesse”.

22.2. A atuação de outros poderes no Município

Quando se defendem estruturas diversificadas para Municípios brasileiros, se pode tentar outra solução que não a nomeação do Prefeito para estes Municípios não autônomos.

Se Municípios atípicos — nestas três hipóteses —, nem por isto desmerecem sua autonomia em tudo aquilo em que predomine absolutamente seu peculiar interesse.

Nas Leis Orgânicas ou na própria Constituição Federal, mesmo nas Estaduais, se define onde devam chegar tais Municípios. Incapazes sejam de atos administrativos ou de decisões que não podem por eles ser tomadas, por fugirem à competência municipal. Pode ser que o agente da execução de obras e serviços (decididos, quantificados e pagos pela União ou pelos Estados-Membros) seja indiferente. Em tais casos o Município agirá numa delegação de poder. Não há nunca conflitos entre os governantes na divisão tripartida da Federação. Chefes de Executivo eleitos por siglas partidárias distintas cada um agindo em sua própria esfera. A delegação não é pessoal na outorga ao Prefeito Municipal. Transfere-se o ônus da execução de um ato administrativo a outra estrutura administrativa naquilo que for possível a delegação. Necessariamente a União ou Estados (que delegam) deverão superintender ou fiscalizar *pari passu* cada segmento da ação delegada. Delegar-se-á também somente se é constitucional a delegação.

E, no sentido de não ser contrária às normas constitucionais, admite-se a delegação não prevista mas implícita. Tudo isto para que não se recue no princípio da autonomia municipal, se mantendo estruturas anacrônicas e só defendidas antes do municipalismo, autêntica afirmação brasileira.²

Quando impossível a delegação, podem, dentro do município, por eles mesmos agir — União ou Estados — cabendo a seus próprios órgãos a execução de que decidem para aquele Município. Desde que faça alguma coisa que ultrapasse o interesse do governo local.

Dentro destes condicionantes, a eleição direta dos prefeitos é necessária. Perfeitamente viável nestas ressalvas. Além de não inibir a participação de milhões de brasileiros, nas condições que os afetam, diariamente dirigidas à comunidade, restringem à ação da União e dos Estados-Membros, exata e precisamente naquilo que indiscutivelmente é de competência sua e não do Município. A permanente crítica ou reflexão definirá até onde o Município deve chegar. Até que o Município permaneça autônomo por completo. Certo que, em seu âmbito ou sua jurisdição, atuarão os outros dois poderes, União e Estados-Membros. Cada um dentro do que especificamente se defina o peculiar interesse de cada um.

NOTAS

¹ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município*, p. 83:

“Na feira dos últimos entrou Minas Gerais, instituindo as Prefeituras das estâncias hidrominerais e do Município da Capital. O governo do Estado nomeava o Prefeito, o povo elegia a Câmara local. Quando na Presidência do Estado, o Sr. Artur Bernardes fez entrar em discussão na Câmara o projeto de reforma da Constituição acima referido, em que possibilitava a nomeação de prefeitos para todos os Municípios, mais com fins políticos do que técnicos. Defendeu o projeto o então deputado Sr. Francisco Campos, que procurou demonstrar que autonomia não é contrária ao “controle”; que, pelo contrário, implica a ideia de fiscalização; enquanto que só no regime unitário e centralizador é que se encontra a ideia de hierarquia. Por aí se pode ver como a ideia de autonomia na Constituição Federal, foi estabelecida sem ter em vista a eletividade da administração local.

Foi mesmo proposta na Constituinte de 91 uma emenda, apresentando à autonomia do texto a eletividade da administração local.”

² COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO:

“Cumpre solucionar, também, o problema das estâncias balneárias, cuja população flutuante não é considerada na atribuição de receitas a esses Municípios. A melhor forma consistiria na reinstituição do sistema vigente na Constituição do Estado de São Paulo de 1947, ampliando-o para todo o País. O Estado ficaria obrigado a aplicar em serviços públicos, na localidade, pelo menos, quantia igual à totalidade da arrecadação municipal do exercício anterior”.

Capítulo XXIII RESERVAS INDÍGENAS

23.1. Tutela do índio

A tutela exercida pela União, nos índios brasileiros, deve exclusivamente se destinar à proteção de sua existência como índio.*

* Apesar da regulação atual sobre as terras indígenas e dos princípios constitucionais que proclamam a inclusão, as terras e demarcações delas são motivo de constantes controvérsias. As reservas indígenas regularizadas são as terras adquiridas pela União com registro em cartório. Atualmente, existem 36 reservas indígenas regularizadas (cerca de 64,5 mil hectares). Existem também as encaminhadas como Reserva Indígena, para fins de desapropriação, 15 áreas nestas condições (cerca de 60 mil hectares). São áreas de conflito e de difícil equacionamento. São as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n. 1.775/96, conhecido como o Estatuto do Índio. (www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas).

Além das reservas, existem as *Terras Dominiais* que são as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil e as *Terras Interditadas*, entendidas como aquelas áreas interditadas pela Fundação Nacional do Índio (Funai), para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. A interdição da área pode ser realizada concomitantemente

ou não com o processo de demarcação, disciplinado pelo Decreto n. 1.775/9. (www.funai.gov).

Implica na permissão do Estado brasileiro *admitir o índio como tal*. Por isso, para muitos, implicitamente a Constituição brasileira admite a dupla nacionalidade. A de brasileiro x a de índio.

Mas, a nacionalidade índia se caracteriza pela ausência de direitos políticos. O cidadão índio é um confinado e tutelado.

A confinção está a exigir uma mais imediata e justa institucionalização. Há quem conclua ser possível a outorga às nações indígenas de status de Estado-Membro na Federação.¹

23.2. Estrutura específica de governo local nas reservas

No movimento municipalista brasileiro, certamente é tempo de se definir a institucionalização das comunidades indígenas.

Elas ocupam territórios relativamente pequenos, mas separados por distâncias continentais entre as terras dos outros grupos indígenas.

Por isto nos parece que a autonomia do governo das comunidades indígenas deva se efetivar pelas linhas principais do Município no Brasil, pois já é evidente a luta política entre os próprios índios.²

A integração definida pela Lei (Estatuto do Índio) não implica na renúncia à natureza do índio. É imperativo legal (art. 2º) que a integração ocorra total respeito aos “usos, costumes e tradições das comunidades indígenas a seus efeitos, nas relações de família, na ordem de sucessão, e no regime de propriedade”.

Se o objetivo final do Estado é a integração coletiva, o primeiro estágio dela implica na autonomia de seu governo. Isto é, que a

comunidade indígena, ela própria (já não mais tutelado nenhum de seus membros) resolva do próprio destino do confinamento.

Ainda que de esquematização incipiente, na defesa do Estado brasileiro pluralista, se formula a necessidade de se refletir sobre a fixação dos princípios que venham a nortear o governo local das comunidades indígenas.

Evidentemente que no choque das culturas, mesmo que não percam os índios sua etnicidade, prevalecerá na própria escolha deles, a vontade de ser cidadão brasileiro com todas as regalias disto decorrentes. Mesmo que, para muitos, signifique a última etapa da dominação dos povos indígenas.

Este gradativo envolvimento implica até na descaracterização do território indígena.³

Por tais motivos, a institucionalização dos territórios indígenas, à semelhança dos municípios, não só os manterá na coesão como também habilitará suas comunidades à decisão final.⁴

O fim do confinamento, quando ela se sentir apta a se dispersar no território brasileiro. Mas assegurada para os remanescentes a definição da utilização dos seus espaços ainda que abertos sejam a para os não índios. É uma ideia em embrião, cujo desenvolvimento por certo decorrerá da própria experiência e do próprio debate, nas comunidades indígenas.

NOTAS

¹ Moraes, Carlos Frederico, in *“Alguns pontos sobre os povos indígenas e o Direito”, Ensaio integrado no Índio perante o Direito, UFSC, 1982, p.89.*

² *Visão, 19.01.83, p. 25 (Revista):*

“Uma delegação de índios bororós das tribos Merure e do Garças, ambas no sul de Mato Grosso, apresenta-se nesta segunda-feira, em Brasília,

ao presidente da FUNAI, Coronel Paulo Moreira Leal, para comunicar oficialmente o golpe de estado que derrubou o cacique Angelo Kaigo e a eleição de seu sucessor, Aneldino Kogotereu, 38 anos..."

- ³ SANTOS, *Silvio Coelho dos*, Org. *O Índio perante o Direito; ensaios*, Florianópolis, UFSC, 1982, p. 23:

"Outrossim, fica claro que o Estado pensa do território indígena como uma reserva de utilização temporária, a qual desaparecerá na medida em que os índios forem integrados."

- ⁴ SOUZA, *Álvaro Reinaldo de*, *Minorias étnicas. O índio perante o Direito brasileiro*, Dissertação de Mestrado, UFSC, Florianópolis, 1982, p.70:

"Urge pois, buscar outras formas de interpretação jurídica que ampliem a interpretação tradicional naquilo que tiver de favorável às sociedades indígenas e as reordenem quando for preciso."

Capítulo XXIV ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

24.1. *Fundamentação*

Com a institucionalização de estruturas diversificadas do poder municipal, não se esgota a ação do poder público no âmbito do Município.

Muitas respostas às suas necessidades, o Município não encontrará nem no Estado, nem na União*. Tanto a das Unidades da Federação como a ação federal tendem levar até os municípios política programada e alternativas a impor.

* O IBAM (2013, p. 40) assim se posiciona sobre as relações intergovernamentais: “A própria Constituição, em vários de seus dispositivos, trata da distribuição de encargos entre os níveis de Governo, o que se reflete diretamente nas relações intergovernamentais.” No título destinado à organização do Estado, artigos 18 a 28, estão expressas as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No capítulo referente à União, artigos 20 a 24, é feita menção às competências comuns aos três níveis de Governo. “Incluem-se aí questões que abrangem várias atividades governamentais, tais como: preservação do patrimônio público, saúde, assistência pública, proteção e garantia aos portadores de deficiência, patrimônio histórico e cultural, acesso à cultura, educação e ciência, proteção ao meio ambiente, produção agropecuária e abastecimento alimentar, construção de moradias e saneamento básico, combate à pobreza, direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, educação para o trânsito e turismo.” O Município deve atentar para o fato da institucionalização do sistema de competências

concorrentes o qual não pode provocar superposições de comandos e de recursos. Nesse particular, o Texto Constitucional prevê legislação complementar sobre a normatização para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, embora ainda sem a desejada regulamentação.

Sem que em si mesmo tenha recursos para a solução de determinados problemas, fechados ou inócuos os canais com a União e os Estados, às vezes, volta-se ela aos outros municípios. Se generalizada a problemática, a aliança circunvizinha mais cômoda nem sempre é a preferida. Busca-se até em remotas regiões os comparsas para o empreendimento.

Na cooperação, às vezes, surgem a União ou os Estados. Por isto, no associativismo de Municípios se pode apontar:

- a) política da União ou dos Estados, agrupando municípios para determinados fins;
- b) espontânea associação dos Municípios.*

* A Associação Brasileira de Municípios (ABM), fundada na cidade do Rio de Janeiro em 15 de março de 1946, é uma sociedade civil, de âmbito nacional, hoje com sede e foro em Brasília (DF), operando num regime de cooperação com as municipalidades, instituições congêneres e afins, bem como Entidades, Estaduais, Federais e Internacionais. A ABM é uma sociedade civil sem fins lucrativos, que tem como membros os Municípios e Associações Estaduais de Municípios constituídos em pessoa jurídica. No Estado de Santa Catarina, criou-se a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), fundada a partir da primeira assembleia de prefeitos realizada em Brusque, no dia 08 de abril de 1980. Posteriormente,

numa segunda reunião em Chapecó, em 03 de julho, quando foi definitivamente aprovado o Estatuto da Federação.

A partir da Constituição de 1988, implementou-se, na República Federativa, com certa ênfase, na tentativa de equacionar os problemas regionais, duas formas de associativismo municipal: as associações regionais e os consórcios intermunicipais. As associações regionais, com um caráter jurídico mais informal, caracterizadas pela união de dois ou mais municípios para fins de atendimento em conjunto de problemas locais relacionados à saúde, transporte, educação e outros. Já os consórcios intermunicipais, são pautados em uma lei própria, regulamentados pelo direito público, exigem contratos formais e destinação de orçamento próprio.

O IBAM (2013, p. 44) assim se manifesta: “Os consórcios são formados a partir de prévio protocolo de intenções, cujas cláusulas necessárias estão discriminadas no art. 4º da Lei nº 11.107/05. Este protocolo é posteriormente ratificado por lei, transformando-se em contrato a ser devidamente registrado. Como estabelece o art. 8º da citada lei, os entes associados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio, firmado em cada exercício financeiro. Embora exista certa liberdade para a estruturação organizacional dos consórcios públicos, a Lei nº 11.107/05 deixa clara a exigência de que o órgão máximo deliberativo seja a Assembleia Geral (art. 4º, inciso VII) e que a posição de representante legal do consórcio público seja ocupada pelo Prefeito de um dos entes consorciados (art. 4º, inciso VIII). O quadro de pessoal dos consórcios públicos pode ser composto por servidores públicos cedidos ao consórcio ou por empregados públicos contratados por meio de processo seletivo que assegure moralidade e isonomia. A cessão de servidores está prevista no §

4º do art. 4º da mesma lei, estabelecendo que ela se dará na forma e condições da legislação de cada um dos entes consorciados.”

As finalidades mais amplas de ambas as modalidades decorrem da perseguição de objetivos comuns específicos. Nelas, lógico, essenciais dois aspectos, para as comunidades, *o urbano e o rural*. A aliança espontânea, sem a interferência da União ou dos Estados, não é motivada pela “organização do espaço” ou a “regionalização”. Persegue-se, na autonomia municipal com a descentralização de decisões, o estímulo ao associativismo municipal autêntico. A convicta adesão ou o espontâneo aliciamento de comunidades, em qualquer momento ou em qualquer espaço, envolvidas na mesma dificuldade e cientes de que só surgirão respostas delas próprias.¹

Para o arremate do estudo destas alianças, há a fase preliminar possibilitadora de conclusões, contudo forçoso estudar:

- 1º) Questões jurídicas e constitucionais;
- 2º) Procedimentos deflagrados pela União ou pelos Estados-Membros;
- 3º) As determinantes específicas do tipo especial de associação; e,
- 4º) Os empecilhos legais.

24.2. *O passado*

Cumpridas estas preliminares, mais ordenados esboço do conceito, abrangências e função do associativismo municipal no desenvolvimento brasileiro.

Inexistente na estrutura administrativa, da República Velha, a previsão de entidades intermediárias entre Estados e Municípios.²

Para que ocorra uma “Federação de Municípios” necessária a previsão constitucional, com normas específicas dirigidas a este novo componente da União ou do Estado.

Certamente nunca se chegará à institucionalização de uma “quarta fonte de leis na Federação”, a de “Municípios associados”. Mas na Carta de 1937, surge o “agrupamento de Municípios”, facultado pelo art. 29. Mas este *agrupamento*, deveria obedecer aos seguintes princípios:

- a) municípios da mesma região;
- b) a finalidade só poderia ser a de “instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns”;
- c) personalidade jurídica; e,
- d) as unidades da Federação competiria regular, dar condições de constituição de agrupamentos, bem como de sua administração.

É o reconhecimento da existência de determinados tipos de serviços públicos, que, dada sua natureza, só podem ser organizados, com êxito, com a participação dos Municípios da região.

24.3. *Questões constitucionais*

A Constituição de 1946 não vetava a associação. Com o advento da Constituição de 1967, desta vez às Câmaras Municipais e não aos Estados cabia a decisão para os Municípios se associarem.*

* A Constituição Federal de 1988 afirma, em seu art. 5º, XVII, ser “plena a liberdade de associação para fins lícitos”, denotando manifesta voluntariedade da pessoa interessada. Nesse sentido, o Código Civil Brasileiro corrobora o caráter voluntário desta

espécie de entidade, destinada a assegurar e propalar interesses dos associados. Assim expressa o art. 53 do Código Civil:

Art. 53. *Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.*

Parágrafo único. *Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.*

Considera-se, entretanto, que o Município pode filiar-se a uma associação destinada a implementar qualquer fim lícito, que é, pelo conceito que se extrai a contrário sensu do disposto no art.17 da Lei de Introdução ao Código Civil, o fim que não vulnere a ordem pública, a soberania popular e os bons costumes. Todavia o Município tem a necessidade de lei que autorize a participação associativa, firmando “Termo de Filiação”, ou instrumento equivalente, entre os municípios associados e a Associação de Municípios, tendo em vista a necessidade de formalização de documento que estabeleça, dentre outras cláusulas, os direitos e os deveres dos associados, o valor da contribuição a ser paga pelo associado, a forma, a periodicidade e a data de realização da contribuição, bem como outras disposições que se fizerem necessárias à preservação e manutenção da relação associativa.

Sobre as Associações de Municípios, o IBAM (2013, p. 43) assim se refere: “É fenômeno relativamente espalhado pelo País a associação de Municípios. A reunião de Municípios vizinhos, organizados em associações microrregionais, com objetivo de aglutinação de esforços, é fato de reconhecida importância no desenvolvimento da consciência municipalista no Brasil. As responsabilidades advindas da implantação da ordem constitucional ressaltam a necessidade de organização dos Municípios no sentido

de enfrentar as demandas da população. As funções desempenhadas pelas associações podem ser de grupos de pressão, de prestação de serviços e de articulação com outras esferas de Governo. A organização de determinado número de Municípios em torno de entidade única pode significar excelente instrumento de pressão para o encaminhamento de reivindicações de ordem técnica, financeira ou político-institucional. Ao mesmo tempo, é fator de coesão que estimula a consciência do papel desempenhado pelas Administrações municipais enquanto agentes de desenvolvimento do país. A prestação de serviços a partir de associações municipais pode se dar em várias frentes. A formação de equipes técnicas com quadros qualificados, a aquisição e manutenção.”

Certamente são poucos os recursos dos municípios. A heterogeneidade deles no Brasil é óbvia em todo o território. Comunidades sem nenhum recurso e outras poderosas. Uma de mínimas problemáticas, algumas com problemas de complexidade caótica. Mas todas necessitando de cooperação entre elas, no surgimento de um óbice comum ou na busca de um melhoramento geral.³

Mas em todas a carência congênita de recursos financeiros. Se vazios seus cofres, se angustiante a expectativa de seu povo, a solidariedade e a associação com outras comunas são alternativa altamente válida na dinâmica municipal.⁴

A nosso ver, a Federação brasileira, como outras modernas, desconhece outro poder autônomo no governo local, intermediário entre o Estado-Membro e o Município. Pessoa jurídica de direito público que não a União ou os Estados-Membros.⁵ Mas, nem por isto, os Municípios brasileiros deixaram de instituir pessoa jurídica de direito privado, para se associarem.

NOTAS

¹ DALLARI, Adilson Abreu, "Municipalismo", in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, ps. 443-44:

"O ideal municipalista está corporificado em um grande número de Associações de Municípios existentes. Em nível nacional opera a Associação Brasileira de Municípios, e em nível estadual, as diversas Associações existentes nos diversos Estados-Membros. Além disso, estão proliferando as Associações de Municípios integrantes de microrregiões homogêneas. Tais associações são sociedades civis desprovidas de qualquer vínculo oficial."

² CARVALHO, Orlando M., *Política do Município*, ps. 87-90:

"No Estado de Minas, a diferenciação geográfica, econômica e social das várias zonas territoriais, cada qual apresentando caracteres próprios, sugeriu desde logo na Assembleia Constitucional de 1891, a ideia de colocar entre Estado e os Municípios uma outra entidade administrativa. A primeira indicação partiu do Deputado Olinto de Magalhães, que apresentou um projeto de constituição para estudo da Assembleia, contendo a divisão do Estado em cantões e destes em Municípios..."

³ *"Em 1944, com 1.574 Municípios, o Brasil apresentava como de mais área o de Altamira (Pará), com 280.700 km² e o Município menor o de Nilópolis em 21 km² (Rio de Janeiro)."*

⁴ ARCHIBALDO SEVERO, à página 70 do *Moderno Município Brasileiro*, evidencia o desacerto dos que legislaram em matéria tributária, quando transcreve o quadro abaixo:

ARRECADAÇÃO EM:	BRASIL	ESTADOS UNIDOS
Impostos Federais	63%	31,5%
Impostos Estaduais	28%	14,5%
Impostos Municipais	9%	54%

⁵ *ALCINO PINTO FALCÃO, (Aspectos da cooperação horizontal no federalismo) lembra que, na Alemanha, já se procura criar pessoa jurídica de direito público interno, não territorial, mas como uma conhecida cadeia de televisão estabelecida pelos Estados-Membros, utilizando os poderes remanescentes e configurando uma entidade supra territorial.*

Capítulo XXV NORMATIZAÇÃO DO ASSOCIATIVISMO

25.1. Histórico

Competindo-lhes na República Velha (Constituição de 1891) a institucionalização do Município, caberia aos Estados-Membros qualquer iniciativa de regulamentar as associações municipais.

A norma pioneira e a mais importante é a do art. 50 da Constituição paulista de 1891: “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso as resoluções que neste caso tomarem.” Se necessários *quaisquer melhoramentos*, portanto, há o fim específico, isto é, a associação criada, mantida ou extinta na dependência exclusiva do *melhoramento*. Ela só poderia ser criada para determinado fim.

A Lei Orgânica dos Municípios de Santa Catarina, Lei nº 1.639, de 5 de outubro de 1928, viria acrescentar mais alguma justificativa para a criação das associações: “É lícito aos municípios ajustes e convenções para realização de obras ou instituições de utilidade comum e cobrança mútua de impostos.”

A Constituição de 1937 inovou, e o Estado de São Paulo, no art. 100 de sua Lei nº 2.484, de 1935, trataria além dos melhoramentos — como fundamentação de associação entre municípios — a execução dos serviços de interesse comum. Exigia São Paulo a “aquiescência” da Assembleia Legislativa. A Lei Orgânica dos Municípios de Santa Catarina, de 30 de dezembro de 1935, no art. 55 tinha o mesmo conteúdo da Lei Paulista de 1935.

Em suas Constituições novamente ambos os Estados, São Paulo e Santa Catarina, após 1946, previam a possibilidade de associação de Municípios.

Mas em ambas as criações de associações municipais exigiam que os formadores fossem vizinhos ou confinantes (São Paulo, Constituição de 1947, art. 47; Santa Catarina, art. 109, da Constituição de 23 de junho de 1946).

25.2. *Espontaneidade do associativismo*

As associações municipais propriamente ditas são aquelas em que participam na administração somente Municípios. A linguagem administrativa, qualquer que seja a origem legal ou a época ou motivos da constituição, dá dominação específica a estas entidades, segundo seus fins — muito embora as mesmas nomenclaturas às vezes sejam usadas indiscriminadamente.

Assim é que a palavra “consórcio” é mais empregada quando se visa a realização de uma determinada obra ou serviço.

Já “associação” sugere a vinculação mais genérica no trato de assuntos de interesse comum, entre os municípios que a criaram, sem especificação deles, isto é, perseguem o desenvolvimento, sem materialização de meta.

O *consórcio* é encontrado com o mesmo nome na legislação italiana (Código Civil, arts. 2.062, 2.620 e 2.635) e na Lei Municipal e Provincial (Italiana, de 03.03.1964).

No Brasil há também a preocupação de normatizar o associativismo entre os Municípios.

Por importante a existência destas alianças, se deve estimular a espontaneidade.

A intervenção dos Estados e da União implica na distorção dos primitivos propósitos. Na estruturação de outras alianças, se pode até

ter como imprescindível a participação de pessoas jurídicas de direito público, que não sejam municípios.

No caso das alianças exclusivamente municipais, para serem constituídas com o consenso da população interessada, é próprio deixá-las nascer como resultantes da mesma estrutura dos Municípios que as formam. Devem elas traduzir fórmulas regionalmente equacionadas, ou a equacionar, de problemas próprios.

No caso das alianças exclusivamente municipais, a própria formulação da problemática deve ser autônoma ao máximo. Não é só a transformação prevista nos Órgãos Centrais de Planejamento; é a conquista de determinadas fases esboçadas e deflagradas pelas comunidades. É a consolidação da autonomia municipal. Não só pela vagueza do princípio fundamental da Constituição. Mas objetivo visado e perseguido pelos municípios brasileiros. Para que assim se assegurem suas individualidades, permitindo que seus munícipes nelas se diluam.

Capítulo XXVI

AS ENTIDADES MUNICIPAIS E SUA FORMA JURÍDICA

26.1. Entidades de direito privado

Dada a não regulamentação e conseqüente impossibilidade de constituírem pessoa jurídica de Direito Público, é civil a natureza das entidades resultantes das associações municipais. No Direito Público brasileiro, inexistem entidades intermediárias entre Municípios e Estados. Para que tal ocorresse, indispensável que a Constituição Federal:

- a) as denominasse;
- b) fixasse os requisitos essenciais fundamentais para sua constituição;
- c) atribuisse a elas recursos próprios; e,
- d) estipulasse sua forma de administração.

Sendo *sociedades civis*, ou melhor, de direito privado, as associações ou consórcios de municípios* podem ser organizados de acordo com os tipos de pessoas jurídicas, nominadas ou não, cuja constituição e funcionamento só têm limitações, na validade do ato jurídico, as instituídas pelo art. 82 do Código Civil. Isto é:

- a) capacidade do agente;
- b) objeto lícito; e,
- c) forma prescrita ou não defesa por lei.

* O artigo 53, do Código Civil de 2002, dispõe que “constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.” Esse conceito, agora legal, incorporou o pensamento da doutrina, que definia a associação

como sendo a sociedade civil sem fins lucrativos, à época em que vigorava o Código Civil de 1916, que, aliás, não fazia qualquer distinção entre sociedade e associação. Conforme o novo código, a associação, a sociedade (simples ou empresária), é uma espécie do gênero pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 44 do Código Civil, sendo que a aquisição da personalidade jurídica se dá com o registro de seus atos constitutivos (estatuto ou contrato social) no órgão de registro público competente, qual seja, o Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

A associação propõe-se a outras finalidades que não as econômicas ou, se busca vantagens materiais, elas não se destinam precipuamente aos seus associados. Prevaecem os objetivos altruístas, morais, religiosos, de interesse geral, em benefício de toda a comunidade ou de parte dela e não dos sócios particularmente. Daí diferenciar-se da sociedade que, segundo a regra do artigo 981 do novo Código Civil, consiste na união de pessoas (físicas e/ou jurídicas) que, reciprocamente, se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilhar, entre si, os resultados. Para tanto, as associações de municípios visam buscar a solução de problemas comuns em determinada região, compartilhando serviços e despesas. Mas não é a associação a única forma dos municípios buscarem resolver os seus problemas.

Para a constituição destas sociedades, o mais importante é a *representação do Município*. A partir desta representação se podem formular as hipóteses abaixo relacionadas:

1º) Associações que não criem obrigações para os Municípios envolvidos, mas sim, tão-somente, para cidadãos dos diversos Municípios que a ela aderem. A Assembleia Geral destes cidadãos é a forma da Constituição.

2º) Associações meramente consultivas, não implicando em despesas para os Municípios delas participantes, podem ser criadas pelos Prefeitos Municipais ou pelas Câmaras Municipais, em atos próprios.

3º) Grupos de planejamento não remunerados, com objetivo específico, podem ser constituídos pelos Prefeitos ou Presidentes das Câmaras Municipais.

4º) Entidades para cuja formação e funcionamento necessários são recursos financeiros dos Municípios componentes, ou que instituem obrigações para os Municípios, *somente poderão ser constituídas mediante autorização por Lei Municipal.*

26.2. Tipos de associativismo municipal

O associativismo entre Municípios pode ser tido, quanto a seu objeto, como setorial e geral. Setorial, se adstrito a determinada ou localizada problemática. Geral, se se procura a conjugação de forças, ou serviços ou até ideias de interesse de todos os Municípios. Quanto à forma, podem ser:

1. Autarquias intermunicipais;
2. Empresas Públicas;
3. Empresas de Economia Mista;
4. Fundações;
5. Sociedade Civis sem fim lucrativo;
6. Consórcios;
7. Associações de Municípios (Associação Brasileira de Municípios);
8. Federação de Associações Municipais de um mesmo Estado;

e,

9. Federação Nacional de Associações de Municípios.

A conjugação de recursos e atividades pode ser obtida independente da constituição de pessoa jurídica, com fim determinado. Mediante convenções (acordo de vontades) entre Municípios surgem:

1. Convênios para implantação de exploração de serviços comuns;
2. Convênios para projeto, execução e manutenção de obras públicas de comum interesse; e,
3. Contratação conjunta de serviços de auditoria ou de elaboração de programas e projetos.

Não é comum no Brasil a *Autarquia Intermunicipal*. Hely Lopes Meirelles afirma a não existência de qualquer norma constitucional que a proíba, na vigência da Carta de 1946.*

* Também a Constituição de 1988 não faz menção que proíba a possibilidade de criação de Autarquia Intermunicipal. A Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Há um grupo de administrativistas que defendem a impossibilidade, atualmente, da criação de autarquias intermunicipais. Todavia por que não seria uma solução, por exemplo, a autarquia de uma distribuidora de água, ou de transporte, na solução de problemas de vários municípios?

O fundamento da Autarquia deste tipo, segundo o referido autor, estaria na competência municipal de realizar atos destinados à “organização dos serviços locais”. Mas estes serviços, ao serem prestados por autarquias intermunicipais, não são, evidentemente, *locais* (adjetivo empregado na alínea *b*, do inciso II, do art. 15 da atual Constituição).

O jurista acima citado adverte, no caso, ser necessária a aquiescência do Estado-Membro. Tratando de normas constitucionais ainda vigentes (Emenda nº 1, à Constituição de 1967), podemos então enumerar requisitos à Constituição de autarquias municipais:

1º) Consentimento dos Municípios interessados expresso em lei específica;

2º) Autorização ou até participação do Estado a que pertencem;

3º) Estatutos da entidade, aprovados por todos os Municípios e o Estado¹ (leis específicas) definindo seus objetivos, duração, abrangência, sede, administração, orçamento, qualificação e patrimônio da entidade;

4º) A constituição se formalizará em Assembleia Geral, formada por representantes das entidades públicas formadoras. A ata será, no caso, a forma do ato jurídico da constituição;

5º) Com sua constituição será a entidade nova, pessoa jurídica com direitos e obrigações próprias e diversas dos de suas formadoras.

Inquestionavelmente, advirão vantagens para os Municípios formadores da autarquia intermunicipal, asseguradores da obtenção de objetivos às vezes até fundamentais para as comunidades envolvidas.

As empresas públicas e de economia mista são constituídas para exploração de atividades empresariais. É o Município produzindo bens e serviços. Mais serviços que bens, evidentemente.

Há grande polêmica, no Brasil, quanto à estatização da economia. As empresas municipais criadas em setores economicamente rentáveis tendem a ter desempenho inferior ao das de iniciativa privada.

Esquecem-se do lucro. E os déficits se acumulando passam a constituir ônus injustificáveis às Fazendas Municipais. Por outro lado,

o monopólio tende a fazer das empresas ditatoriais impositores de maus serviços, a custos altíssimos e de preços insuportáveis.

Assim, também, ao Município (como à União e aos Estados) incumbe o dever de se afastar da economia, naquelas atividades rentáveis e por isto mesmo atraentes para o capital privado, se este último existe.

Nas empresas estatais, em que o capital é só do Município, também necessário a Assembleia Geral de Constituição.

Nas de economia mista*, forçosamente deve cumprir o Município uma exigência constitucional. A de deter o controle acionário, ou seja, manter a maioria do capital com direito a voto. No restante, estão sujeitas a toda a legislação das sociedades anônimas (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976). Constituem-se mediante Assembleia Geral, havendo necessidade da Lei Municipal autorizando o Prefeito Municipal representar o Município.

* Ao longo desse tempo, as regras apresentadas por Martorano não têm sido muito modificadas. É consabido que a sociedade de economia mista tem uma natureza complexa, pois é pessoa jurídica de direito privado inserida no direito público, na medida em que serve de instrumento para administração indireta do Estado. Ainda hoje, além do que dispõe a Constituição, vige a Lei das Sociedades Anônimas de 1976. A legislação que versa sobre as sociedades de economia mista, tem evidenciada uma duplicidade de enfoques, que aliada à junção do capital público com o privado, contribui para criar inúmeros embaraços societários. Por isso que Martorano aconselha que o Município se afaste da gestão de empresas que podem ser mais bem geridas pela iniciativa privada.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XIX, prevê a necessidade de criação por lei específica, dispondo sobre a sua forma

de constituição: Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação. A prévia autorização legislativa também é prevista na Lei das Sociedades por Ações, em seu artigo 36: “a constituição de companhia de economia mista depende de prévia autorização legislativa.”*

Quanto às fundações, a sintetização contida na redação primorosa do art. 24 do Código Civil,* as define com perfeição. “Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.”

* Atualmente, os artigos 62 a 69 do Código Civil disciplinam as fundações. Em regra, as fundações são constituídas mediante escritura pública ou testamento, contendo ato de dotação que compreende a reserva de bens livres, legalmente disponíveis, indicando os fins e o modo de administração. A natureza jurídica das fundações públicas é objeto de grande controvérsia. Entendem alguns autores serem elas pessoas jurídicas de direito privado, outros, após o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passaram a acreditar que se trata de pessoas jurídicas de direito público. Existem ainda aqueles que defendem que os Entes federados podem constituir fundações tanto de direito público como de direito privado. (CIMADON, 2002, p. 122).

O pensamento da maior parte da doutrina e jurisprudência entende que a fundação é sempre de direito privado já que, por sua definição, é um conjunto de bens personalizado. O legislador contribuiu para a divergência, pois, em alguns momentos, tratou a fundação pública como entidade de direito privado e em outros como de direito público, como se pode observar essa confusão no Decreto-Lei 200/67 alterado pela Lei n. 7.596/1987, que definiu a fundação como “Entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.”

Contudo, há doutrinadores que criticam esse conceito sob a alegação de que ele não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Pois, em seu art. 37, XIX, as fundações públicas são tratadas de forma equivalente às autarquias, sendo reconhecida a natureza jurídica de direito público interno às entidades fundacionais, aquelas instituídas por lei específica, mediante afetação patrimonial do Estado a uma dada finalidade pública, como são, dentre outras, a Funai, a Funasa, o IBGE e a Fundação Biblioteca Nacional.

Imprescindível, portanto, Lei Municipal que crie a fundação, apesar de pessoa jurídica regulamentada no seu funcionamento, pelo Código Civil. Quanto à prestação de contas, deverá ser feita aos Conselhos Curadores, órgãos que necessariamente devem ter a fundação (zelará pelas fundações o Ministério Público — art. 26 do Código Civil).

Quanto às sociedades civis sem fins lucrativos, Associação de Municípios, Federação de Associações Municipais de um mesmo Estado e Federação Estadual ou Nacional de Associações de Municípios são sociedades de direito privado, também regulados a constituição e funcionamento, pelo Código Civil.

De tão multiformes e ponderáveis vantagens são, para os Municípios, estas sociedades. Principalmente por canalizarem cooperações valiosíssimas para o desempenho do Município.

26.3. Outras formas de cooperação

A Constituição vigente (art. 13, § 4º)* estimula a celebração de convênios entre União, Estados e Municípios. Tudo para melhor execução de suas leis, serviços ou decisões.

* A Constituição de 1988 consagrou o federalismo de cooperação, tanto pelo parágrafo único do artigo 23 como pelo caput do artigo 241, ou seja, há a possibilidade de ação conjunta entre os entes da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) através dos consórcios públicos e convênios administrativos. Esses institutos são colocados à disposição dos Estados para a gestão associada de serviços públicos, mas também à disposição da sociedade civil para a execução das políticas públicas.

Historicamente, o federalismo cooperativo surgiu no Brasil pós-revolucionário da década de 30, resultante de acordos intergovernamentais para aplicação de programas, financiamentos, subvenções e auxílio conjuntos entre os Entes federados. Federalismo cujas regras sempre ditadas pela União. São os artigos 23 e 24, da Constituição Federal de 1988, que definem as competências comuns e concorrentes entre os Entes federados que

possibilitam uma certa orientação para implantação de políticas públicas em cooperação.

Convênio não mais é do que contrato, acordo de vontades. Nenhum requisito a mais além do que os previstos para os demais atos administrativos em geral.

Entende-se, assim, convênio a configuração de congraçamento na ação consentida de pessoas jurídicas de direito público, para objetivos definidos. Por isto mesmo estão os convênios sujeitos à autorização por Lei, e mais, dos recursos financeiros nela envolvidos há o controle dos Tribunais de Contas ou das Câmaras Municipais.

Já na contratação conjunta de serviços de auditoria ou de elaboração de programas e projetos, basta existirem recursos orçamentários para a deliberação do Prefeito Municipal.

Tem-se assim um esboço dos esquemas dos quais se podem valer os Municípios para o associativismo, cada vez mais imperioso para seus desempenhos.

Esta longa dissecação tem justificativa neste capítulo: alertar o estudioso e o profissional do direito. Dizer-lhe da responsabilidade na plena utilização das normas constitucionais e legais, quando da união de Municípios para a solução de problemáticas comuns. Da criatividade dos juristas brasileiros, muito depende o êxito de iniciativas de congraçamento, mediante a transformação das fraquezas de Municípios isolados, no poderio de comunidades associadas espontânea, consciente e eficazmente. Deste único tipo de associativismo se podem esperar respostas até *a priori* adotadas pelas populações interessadas.

NOTAS

¹ A autarquia intermunicipal é pessoa jurídica de direito público.

² MEIRELLES, Hely Lopes, "Autarquias Intermunicipais", *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, (54) :384, set-out. 1962:

"Da motivação supra concluímos que há inegável conveniência na organização de autarquia municipal, como novo instrumento administrativo apto a realizar obras e serviços de interesse local e regional. Tal entidade, patrimonializada e personificada com os recursos e poderes que lhe forem atribuídos pelos Municípios, com aquiescência do Estado, atenderá às necessidades locais e à conveniência estadual na regionalização dos serviços de seu território. No âmbito local, terão os Municípios suas possibilidades aumentadas para a execução de obras e serviços de alto custo e complexa organização; na esfera estadual, a autarquia intermunicipal vai ao encontro da planificação regional que tem sido a preocupação dos governos contemporâneos, embora não tenham encontrado, ainda, a fórmula conciliadora dos interesses dos Municípios e do Estado."

Capítulo XXVII

ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS E OS ESTADOS- MEMBROS

27.1. Avaliação do desempenho

Após 1967, considerando espaços homogêneos, para os efeitos de ação governamental, os governos estaduais do Sul do Brasil estimularam o surgimento de associações municipais em cada uma das microrregiões por eles próprias criadas, ¹ principalmente em Santa Catarina. Após mais de um decênio da existência de tais associações, já se pode esboçar melhor avaliação do seu desempenho.

São positivos os seguintes resultados:

- a) permanente questionamento de necessidades regionais em todos os aspectos econômicos e sociais;
- b) tentativa de planejamento microrregional;
- c) veículo de transmissão de propostas estaduais e federais, dos diversos órgãos do poder público;
- d) perfis mais próximos à realidade nos diagnósticos;
- e) maior expressividade de órgãos reivindicadores; e,
- f) fator de conagração regional.

Ao lado destes benéficos resultados, há dificuldades até agora não enfrentadas com decisão e conseqüentemente, podendo no futuro, comprometer por inteiro a experiência das Associações dos Municípios componentes de microrregiões constituídas pelo Estado. Por isto, válida é a análise da política dos governos estaduais, desenvolvida nas microrregiões através das suas Associações Municipais.

O primeiro entrave está na composição da unidade. Nos seus Municípios e microrregião às vezes conta com diversos centros urbanos

de expressão equivalente ou similar. Como definir a sede? A disputa pelo polo, em tais casos, principalmente no terreno econômico, como sempre não é ditada pela ação estatal. O desempenho da economia ou do campo, ou da empresa urbana definirá o local. São determinantes que escapam à planificação governamental do Estado.

Todo centro de população cresce ou decai, quase sempre num movimento de psicose coletiva. Cidades com todas as condições, não se desenvolvem. Lugarejos mal localizados, de ruas mal traçadas, de população heterogênea, de empreendimentos pioneiros e por isto questionáveis, de repente explodem no desenvolvimento misteriosamente.

Sem redivisões reformuladas, oportunamente microrregiões instituídas para fins administrativos podem não mais se constituir em instrumentos válidos, mas incontroláveis empecilhos aos Governos dos Estados. As microrregiões se transformam, sem que os Governos assimilem todo este processo de mutações. A redefinição destas unidades deve ser permanente, o que não tem ocorrido.

Os interesses partidários, entre Prefeitos de Partidos diferentes ou, mais ainda, correligionários ou não do Governo do Estado tendem a frear a ação das associações, todas as vezes em que as decisões passam a ter caráter estritamente político.²

A hierarquização dos poderes, atribuindo a predominância ao Executivo, na fase autoritária recém passada no Brasil, tem quase marginalizado as Câmaras Municipais das grandes decisões. Deste fato decorre o quase nenhum empenho das Câmaras de Vereadores em todos os movimentos associativos.

Se tidas como novas “repartições públicas”, as microrregiões e as associações de Municípios, adstritas a seus âmbitos, não sensibilizam as populações. Daí nenhuma vinculação dos diversos segmentos da sociedade neste associativismo.

No relacionamento Estado-Município, as Associações só são acionadas a critério das diversas Secretarias do Estado. Assim, seu potencial de negociação entre um e outro fica limitado a própria receptividade de setores do Governo Estadual.

Na heterogeneidade de Municípios componentes, há sempre, dentro da Associação, Prefeitos de maior combatividade ou de melhor aceitação política. Também há Municípios que, por seu potencial, motivos históricos ou expressividade política, recebem tratamento diferenciado. À medida em que o Estado trata diretamente com tais Municípios, sofre a Associação um processo deteriorativo de sua valorização.

Para manter o espírito associativo, o estímulo desta forma é maior de fora dos Municípios. Ao Estado, na normatização da vinculação com os Municípios, por intermédio destas Associações, caberá definir procedimentos invariáveis e padrões fixos. Definir com decisão a área em que inexoravelmente o relacionamento ocorrerá via Associação.

Alianças entre os Municípios componentes da Associação no objetivo da conquista da administração da entidade desestimulam a participação dos rejeitados. Um sistema de rotatividade ou de rateio nas decisões, ou qualquer que elida estes óbices, constituirá incentivo ao bom funcionamento da entidade.³

*27.2. Os maiores óbices**

* Um dos maiores óbices para construção de soluções regionais por associações de municípios ou mesmo pelo próprio Município é a forma como a Constituição de 1988 centralizou a receita de tributos. Não há como pensar em solucionar os problemas, por

exemplo, da pobreza, se o problema não for solucionado e atacado na região, no Município. Não existem programas nacionais, no caso como o Brasil, de dimensões continentais que resolvam problemas locais. Se os problemas locais forem solucionados, não há necessidade de programas nacionais de combate à pobreza, de educação ou saúde ou mesmo de infraestrutura. O Brasil socialista, pós 1988, caminha na contramão do desenvolvimento. A legislação construída, sobretudo nos anos 90 e aperfeiçoamento, de forma perversa no início do século XXI, encaminha o país para a centralização, o controle, pela União, de tudo o que acontece nos Entes federados, delapidando a realidade do federalismo brasileiro. Os municípios, cada vez mais sem recursos, com inúmeros problemas a resolver, mascaram a realidade social, liquidam a classe média, com incentivo à ética da rápida, da razão do jeito, afundando o país na pobreza e cada vez mais na dependência do Estado paternalista.

A inibição maior das associações é decorrente de sua permanente falta de recursos. A ausência de capacidade de delegar, nos dirigentes municipais, faz com que eles tendam a ser avarentos nas contribuições para as Associações. Mas ainda, no receio de se envolverem demasiadamente, de empenharem ou abdicarem um pouco que seja de sua autonomia, os Municípios componentes se esquivam de maior comprometimento com suas Associações.

O planejamento microrregional não pode ser improvisado sem avaliações abrangentes, com uma prévia análise dos determinantes. Sem tais requisitos, todo o proposto passa a ter nenhuma credibilidade. A técnica de planejamento implica em fases essenciais: a definição de *status quo* e o estabelecimento das finalidades. Nunca o planejamento tímido e hipotético do pessoal não capacitado pode ditar uma política

regional de credibilidade mínima.⁴ Daí a improvisação e o oportunismo serem quase sempre o espaço ocupado pelas Associações. E como tal são encaradas. Quando pretendida solução rápida, quando muito os elos de uma só cadeia, os Prefeitos de dirigem às Associações. Se elas têm alguma coisa a oferecer, de imediato atraem os Municípios componentes. Irrompem juras de lealdade indefectível e louvaminheira no lugar comum: “união faz a força”. Satisfeita a comunidade mediante a intervenção da Associação, retorna esta última à letargia a que a relegaram os Municípios componentes.

Serve a Associação também, na técnica popularmente definida como Getulina, a de “cozinhar em água fria”. Àquela problemática complexa e carecedora de um esforço maior se dá o esfriamento, atribuindo-a à Associação. Sabe-se que dela não poderá vir a solução. Mas ao se lhe atribuir o processamento se ensejam desculpas e se amortecem responsabilidades.

27.3. Consolidação regional

Apesar de tudo, há neste Associativismo potencial não mensurado, criação de determinantes na consolidação das próprias comunidades associadas da microrregião.

Tendo só histórico no Sul do Brasil, nem por isto, no movimento municipalista, no estudo desta forma de associativismo dever-se-á acionar o interesse à crítica deste tipo de relacionamento administrativo entre Estados e Municípios. Para não reduzi-lo a instrumento dos Estados, forçosamente a experiência indicará como elidir, deste procedimento, tudo que atende contra a autonomia municipal, sob qualquer disfarce.

Amputado de toda a hipertrofia burocrática, ordenado para suas reais funções e compreendido nas suas verdadeiras razões de ser.

Daí então, este tipo de Associação Municipal Contribuirá e muito para o bem-estar social e desenvolvimento da população brasileira. Talvez normas constitucionais ou leis federais se façam indispensáveis na regulamentação do procedimento pioneiro em que Santa Catarina mais tem vivência na União.

NOTAS

- ¹ *No torvelinho da Revolução de 1930, o Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931, inovava no municipalismo brasileiro. "Adstrita a um período discricionário, surgiu a possibilidade de "os municípios de menor renda poderão, a critério dos interventores federais, ser agrupados em zonas para as quais se constituirão Conselhos Regionais."*
- ² *Em Santa Catarina a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí não contou, até 1983, com os Municípios cujos Prefeitos foram eleitos pelo MDB. Este ano, os eleitos pelo PDS a abandonaram.*
- ³ *Recomendação paulista ao V Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, Organização administrativa das áreas Metropolitanas: "Embora o consórcio dos Municípios, para a realização de serviços comuns, sempre tenha sido permitido pelas normas constitucionais, resulta numa instituição extremamente frágil. Os interesses dos Municípios dissidentes obrigarão a uma direção necessariamente colegiada e conseqüentemente fraca."*
- ⁴ *MELO, Osvaldo Ferreira de, Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Microrregional, SUDESUL, 1972: "A União e os Estados-Membros já estão trabalhando em seus projetos de desenvolvimento, que não lhes foi difícil realizar. A nível municipal, as dificuldades são grandes pelas limitações de cada Município, indiscutivelmente considerado. A esperança reside no planejamento microrregional devidamente integrado sob todos os pontos de vista,"*

- ⁵ CARVALHO, Orlando M., *Política do Município*: “Quanto ao departamento de assistência aos Municípios, a discussão versou sobre o perigo que representava o atribuir-se a uma repartição, que não era tribunal, força para intervir permanentemente na administração local. Este problema apresentou-se em várias constituintes estaduais. Em Pernambuco, Barreto Campelo o expôs de tal forma, que obteve um departamento de ação obrigatória e não simplesmente consultiva. Era atrelar os Municípios ao governo Central. O deputado catarinense Marcos Konder, refletindo a inquietação generalizada a respeito da novidade inventada pela centralização revolucionária, manifestou-se nestes termos na assembleia, quando tal assunto ali se discutiu: “Como porta-voz dos meus companheiros de bancada tive então oportunidade de acentuar que semelhante órgão poderia degenerar nas mãos do Executivo Estadual em uma arma perigosa contra a autonomia municipal e converter-se num instrumento de compressão política quando manejado por um governo arbitrário e prepotente” (p. 125).
- ⁶ A Lei nº 546, de 27 de setembro de 1910, do Estado de Minas Gerais estipulava: “Poderá o governo entrar em acordo com as Câmaras Municipais, não só para se encarregar das obras de saneamento e outras, como também para fazer a arrecadação das rendas municipais que garantam o reembolso do capital nelas empregado e respectivos juros, de modo a não ter o Estado prejuízo algum. Parágrafo único — As obras de que tratam os artigos anteriores serão exclusivamente — abastecimento de água, rede de esgotos e instalação de força elétrica.”

Capítulo XXVIII

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA MICRORREGIÃO

O *Caminho do Homem*, trabalho do Professor Alcides Abreu, é extremamente original na *proposta* para Santa Catarina, que é merecedora da atenção brasileira.

Seu pensamento inclui quase todo o pretendido pelo movimento municipalista. Mas também é de abrangência universal.

Insiste ele na *filosofia antropocêntrica*: “O homem e a terra irremediavelmente juntos”. Para alcançar a sociedade proposta, o Professor tem como indispensável “a realização plena dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, nas três etapas da vida”: etapa do aprender, etapa do trabalhar e etapa do descansar.”¹

Quando define o conteúdo básico do subsistema político da sociedade antropocêntrica, o cientista político catarinense conclui deva a Constituição do Estado de Santa Catarina ser reescrita.

28.1. *Representação política da microrregião*

Além de outras inovações, as que se encaixam na formulação da estrutura do governo local diferenciada, insiste Alcides Abreu na bicameralidade da representação. A de representação popular (Assembleia Legislativa) e outra de representação das microrregiões.

Dá como imperativo no subsistema político, a institucionalização microrregional do poder.²

No decorrer do seu trabalho muito atribui às microrregiões.

28.2 O voto distrital

O voto distrital pode constituir este tipo de representação. É a iniciativa brasileira em debate que mais se aproxima com o proposto no “Caminho do Homem”.

Além da oportunidade de sua proposta, nela tudo a evidenciar que a teoria municipalista brasileira está reescrevendo o Brasil. Há aqueles que adotam uma postura municipalista oca e metafórica. Mas há muita gente neste País (muita inteligência e cultura) voltada ao fortalecimento do poder local, para o fim da descentralização descaracterizadora e o começo de um pluralismo brasileiro, único apto a igualar em força o Estado e a sociedade, unindo-os em busca da plena realização dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana.

NOTAS

¹ ABREU, Alcides, *O Caminho do Homem*, Imprensa Universitária da UFSC, 1983, 2º vol., p. 74.

² ABREU, Alcides, *op. cit.* 3. 5: “O Poder Microrregional Organizado”, segundo a Constituição, executa, com os Municípios, os programas adotados para a Microrregião pela Assembleia Legislativa e pela Câmara de Representações das Microrregiões.

Capítulo XXIX

O DESAFIO DA ABERTURA POLÍTICA E AS ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS

29.1. Poder político popular

As eleições de 1982 trazem à Nação um novo desafio — o da democracia. Ainda que se pretendesse o pluripartidarismo, a polarização PDS e PMDB se cristalizou praticamente em todo o Brasil, na distribuição das Prefeituras Municipais entre estes dois partidos. Longe de serem tidos como cisão da sociedade civil ou confronto violento dentro do sistema político, estes resultados advieram de um pronunciamento popular bastante consciente e livre.

Considerando a eleição dos novos Prefeitos, o poder municipal no Brasil assim ficou distribuído após 15 de novembro de 1982:

PDS	—	Prefeituras	—	2.545
PMDB	—	Prefeituras	—	1.452
PDT	—	Prefeituras	—	25
PTB	—	Prefeituras	—	6
PT	—	Prefeituras	—	2

A responsabilidade de dar ao movimento municipalista nova dimensão cabe aos novos dirigentes.*

* A Constituição de 1988, em seu artigo 17, estabeleceu as diretrizes fundamentais da constituição dos partidos políticos. Assim dispõe:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático,

o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por

cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

Em 2018, existiam 35 partidos políticos registrados no Superior Tribunal Eleitoral. A Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal de 1988. O artigo 7º caput da citada lei assim reza:

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço,

ou mais, dos estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

[...]

Recentemente, a Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, alterou as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997; n. 9.096, de 19 de setembro de 1995; n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina e estabeleceu uma minirreforma eleitoral. No início de 2018, 73 partidos estavam em processo de formação no Brasil, todos com legendas comunicadas ao TSE, com registro civil, um dos requisitos iniciais para o processo de criação de partido político.

Infelizmente, no Brasil, o partido político tornou-se apenas uma sigla com identidade jurídica para permitir acesso à eleição. O verdadeiro partido político, em nosso meio, é subjacente. As coligações facilitadas acontecem em cada eleição e de acordo com os mais lamentáveis interesses. O “mecanismo” partidário no Brasil ocorre de tal maneira que permite ao eleito perpetuar-se no poder e, não raras vezes, transferir o mandato para os filhos e netos. *“As práticas políticas no Brasil, ainda sob os resquícios da época colonial, privam a sociedade brasileira do desenvolvimento de padrões sociais éticos, além de confundir o público com o privado.”* (CIMADON, Aristides. A Ilusão da Democracia na República Brasileira. In: REVISTA Bonijuris. Ano 30, n. 652, jun./jul., 2018. p. 142-151).

29.2. *Descentralização e associativismo municipal*

Tavares Bastos, em sua clássica obra *A Província*, à página 25, cita Vivieu para exemplificar o desacerto da centralização.¹

Partindo do fato inquestionável da divisão do Poder Municipal no Brasil, com o processo denominado “abertura”, aos pequenos e médios Municípios brasileiros, só uma atitude construtiva e responsável cabe no exercício com seriedade do poder — a procura do associativismo municipal. A espontânea. A decorrente da própria localização das comunidades, das aspirações de seus Municípios, a forçada pela específica problemática causada pela estrutura social e econômica. A facilitada pelas condições geográficas.

Nelas, nas Associações, o que se esquecerá em benefício da região é o inconformismo partidário. Também a necessidade de sobrepor o interesse dos partidos a todos os reclamos esboçados pela Nação.

Sobre o valor das instituições, é de se trazer o pensamento de Tavares Bastos, no prefácio de *A Província* quando cita Royer Collard, para corroborá-lo no que escreveu.²

29.3. *Descentralização do poder — a luta municipalista*

Há, na história política brasileira, a constante no fortalecimento de uma teoria ou de uma atitude, que se convencionou *denominar municipalismo*.

Este movimento encontrará forte motivação na continuidade, se passar a aceitar e defender diversificadas estruturas de governo local. Município como célula do Estado, mas não uniforme, estruturado

diferencialmente de modo a poder atender à tipicidade da realidade brasileira.

Impossível não admitir e, portanto, definir princípios constitucionais formadores das características destas novas estruturas: 1) Megalópoles; 2) Conglomerados Urbanos; 3) Associações de Municípios e Microrregiões; 4) Municípios não autônomos; 5) Municípios e debilidade de recursos; 6) Reservas Indígenas.

A centralização do poder, após 1967, reduziu a evolução da autonomia municipal à mera expectativa. De 1934 a 1946 esboçou-se, realmente, o Município brasileiro, terceira fonte de leis. Com eletividade obrigatória de seus dirigentes e recursos próprios, na competência específica de cobrar os seus impostos.

Para muitos esta seria a característica diferenciadora de Federação brasileira. Não os Estados-Membros institucionalizando a autonomia dos Municípios. Mas governo local definido pela Constituição Federal. Romperam-se os padrões ortodoxos da Federação. O Brasil inovou, queiram ou não queiram os aferrados à doutrina clássica.³ É a esperança de que se quebre a tradição, pois a “maior quota da miséria tem tocado ao Município.”⁴

É tempo da retomada da descentralização, no Brasil. Já muitos chegavam a concluir que a Federação era composta de União, Estados e Municípios. Outros esperavam evoluísse a autonomia municipal até a auto institucionalização. Não mais de competência dos Estado-Membros. Hoje se deve partir novamente de onde se começou em 1934 e 1946: eliminando o sufoco e desprestígio do Município.⁵ Dando-lhe condições na sua estruturação de, na democracia, ser a unidade econômica, social e política. Primeiro degrau da organização política e, por isto mesmo, tendo em sua essência respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana.*

* A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incluiu o Município como dos Entes federados que compõe a República Federativa. Estabeleceu e definiu as competências da União, dos Estados e dos Municípios, porém a centralização continuou e a União, com enorme inflação normativa infraconstitucional e infralegal, muitas vezes antinômica, contraditória, centraliza as decisões, sobretudo motivada pela centralização tributária que obriga os municípios andarem de pires na mão ou buscarem com os deputados, recursos das famosas emendas parlamentares, outro mecanismo que motiva a corrupção e a má aplicação dos recursos públicos. Aliás, esse é o mecanismo próprio para manter o deputado ou senador eleito a perpetuar-se no poder. A cultura de gratidão do brasileiro faz com que as comunidades se mantenham como que necessariamente obrigadas a retribuir a verba que o deputado distribui na sua região. Como que o recurso não fosse público, mas dele. Convém aqui citar importante passagem, que ilustra bem essa cultura centralizadora, descrita pelo eminente professor e jurista Osvaldo Ferreira de Melo:

"A centralização política, econômica e administrativa que ainda ocorre no Brasil, ao arrepio da matéria constitucional, é resultado de obscuras forças centrípetas que têm raízes longínquas no autoritarismo de nossas práticas coloniais e do período imperial e, mais recentes, mas não menos prejudiciais à construção democrática, no coronelismo da Primeira República e nas oligarquias geradoras de privilégios que marcaram todo século XX. Tudo isso somado ao despreparo de uma população desprovida de sustentação educacional para reagir ao desmedido controle governamental em suas vidas, que vem abortando suas utopias e sua liberdade, têm gerado, ainda hoje, condições psicossociais para a imposição de regras autoritárias produzidas nos laboratórios da alquimia

política de Brasília, sob os olhares permissivos, quando não cúmplices, de um Parlamento cuja maioria se agarra às benesses do poder central, a este se submetendo.” (FERREIRA DE MELO, 2005, p. 2).

O Estado brasileiro, sobretudo nos últimos 18 anos, cresceu muito, inchou de funcionários de todos os níveis nas três esferas de poder, presta muito mal os seus serviços, possui uma educação de qualidade muito ruim, a saúde é um verdadeiro caos e a segurança uma guerra permanente com mais de 700 mil presos, e uma mortalidade, por homicídios, descomunal. Foram criados diversos programas nacionais como forma de combate à pobreza como “Bolsa Família”, cotas, Prouni, e outros que, infelizmente, tornaram mais de 40 milhões de pessoas dependentes do Estado, mas não tiveram eficácia na redução da pobreza. O País, seus políticos e governantes não perceberam que para solucionar a pobreza são necessárias medidas locais e, para tanto, o Município é quem pode resolver, desde que tenha os recursos financeiros. Mas a Democracia brasileira fez optar por um governo socialista. A receita dos tributos arrecadados será distribuída entre os Entes da Federação, sendo que a lógica desse sistema é que os Estados e Municípios mais pobres recebem a maior parte da arrecadação. Tendo em vista o valor final de todos os tributos arrecadados, 68% dessa quantia fica com a União, deste total, 58% vai para Brasília, 24% para os estados e 18% para os municípios. (<https://studiodifiscal.jusbrasil.com.br/.../a-distribuicao-dos-impostos-frente-ao-pacto-fed>).

Lamentavelmente, aprofundou-se a cultura da dependência e do entendimento que a solução dos problemas depende do governo. Essa ilusão se aprofunda ainda mais, quando medidas adotadas por lei, “desconstruíram”, como por exemplo, a proibição das associações de pais fazerem promoções para angariar dinheiro

e resolver problemas da escola pública, a cultura do trabalho cooperativo e das iniciativas comunitárias. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e outras normas esparsas transformaram a escola numa instituição sem disciplina que permite aos adolescentes oportunidade de aprendizagem da desonestidade, do desrespeito às autoridades, do plágio, da burla e da safadeza. Foram se estiolando os valores da liberdade, da livre iniciativa e do mérito. As exceções se tornaram regras e, a qualquer preço, as normas para inclusão, cotas, direitos humanos, menor aprendiz, trabalho para deficientes se tornou uma obsessão e imposição para as organizações, sem recompensa, fazer aquilo que o Estado não tem condições de garantir. Passou a prevalecer a soberania do político que quer intervir em todos os aspectos da vida social, tolhendo a livre iniciativa.

NOTAS

¹ *"Se eu quisesse provocar uma revolução social na Inglaterra, o que antes de tudo invocara fora a centralização. Se ao Governo pudesse lançar a responsabilidade de tudo quanto vai mal em um canto qualquer do reino, dali resultaria um descontentamento geral, um peso de responsabilidade tão grande, que debaixo dele seria o Governo bem depressa esmagado."*

² ROYER COLLARD, *La vie politique. De R. C., par de Barante*, tomo 2º, p. 230:

"Uma sociedade sem instituições não pode ser outra coisa mais que a propriedade de seu Governo; de balde pôr-lhe-ão os direitos por escrito; não saberá ela como exercê-los, nem poderá ela conservá-los" (citado por Tavares Bastos em *A Província*).

³ LEAL, Vitor Nunes, *"Leis Municipais"*, *Revista Brasileira dos Municípios*, Janeiro-março, 1950, p. 68:

“Ao fazer sua divisão tripartida entre a União, os Estados e os Municípios, inaugurou o que, desde então, tem sido considerado uma peculiaridade de seu sistema federal.”

⁴ LEAL, Vitor Nunes, *Coronelismo, enxada e voto*, 3ª Ed., Ed. Alfa-Ômega, São Paulo, 1976, p. 178.

⁵ MELO, Osvaldo Ferreira de, *Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Microrregional*, Porto Alegre, SUDESUL, 1972, p. 46:

“Pode-se perguntar: estaremos diante de um emergente direito intermunicipal? Devem ser revistas ou não as tradicionais concepções jurídicas, entre nós, sobre a autonomia do Município? Até que ponto os fenômenos econômicos, sob a justificação da necessidade de acelerar o crescimento do produto Nacional, podem ou devem mudar as características de nossas instituições de Direito Público e Privado, constituindo-se às vezes até em violência a valores diversos integrados à nossa índole e civilização”?

Capítulo XXX O MUNICIPALISMO

30.1. *A combatividade do movimento*

Desde o último quartel do século XIX, se corporificou um movimento no Brasil intitulado “Municipalista”.

Muito se disse e escreveu sobre o fortalecimento do Município, principalmente na vigência da Constituição de 1946, que fez dele um dos “condôminos” da Federação. Mas também muito se pecou exatamente em nome deste movimento.

Até se permitiu perdurasse por muito tempo a subordinação dos Prefeitos municipais às tramas dos governadores estaduais, nos pagamentos aos Municípios do chamado “retorno”. Modalidade de distribuição aos Municípios de parcelas dos impostos estaduais. A dependência aos governadores, mesmo em 1946, sempre foi acentuada na destinação e liberação de verbas.

Com estes e outros exemplos, se conclui que tende o Município, sempre, como mariposa, a se deslumbrar nos volteios que faz ante a atração dos recursos financeiros, ilusoriamente concentrados nos Erários Estaduais e, evidentemente, na União.

Mas ainda se evidencia que, apesar de combativo o movimento municipalista, no país não se adotou, nem se esboçou no Estado Brasileiro uma política municipalista integral, isto é, a que verdadeiramente fortaleça o conceito de autonomia local. Nestes parâmetros deve se amoldar o municipalismo.*

* Valdemir Pires, em um artigo intitulado “Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais” (In: cadernos adenauer XVII, 2016, n. 3, p. 125 a 146), afirmou: “os

prefeitos que assumirão os municípios em 2017 terão dificuldades porque estarão enfrentando a conjuntura econômica e política francamente desfavorável.” Para o autor, o baixo crescimento econômico e a arrecadação minguante para os próximos anos, combinados com demandas crescentes ao poder público, fruto do desemprego e da precarização decorrente dos baixos investimentos (privados e estatais), colocarão os novos prefeitos e vereadores diante de enormes desafios. A busca, cada dia mais crescente, da população para que o Poder Público preste serviços de maior qualidade e com maior agilidade, fará aumentar a crise da gestão municipal. O Município não terá condições de socorrer os grandes problemas enfrentados, sobretudo, na educação, saúde e segurança, que são serviços básicos e fundamentais e, para tanto, as marchas dos prefeitos exigindo reforma tributária será um fenômeno a ser observado.

Diante desse cenário, é possível prever o municipalismo, como movimento de aglutinação de prefeituras, prefeitos e vereadores, visando ao reconhecimento e ao fortalecimento do papel dos governos locais, exigindo profundas reformas, com crescimento do movimento municipalista com claro discurso que reclama a necessidade de repensar o federalismo brasileiro.

O movimento municipalista no Brasil, compreendido pelas reivindicações, pela articulação e pela ação política local, considerando o Município como Ente federado de estrutura federativa diminuída, terá a preocupação com o fortalecimento dos governos municipais voltados para o aumento da receita financeira. Essa reclamação já é antiga e deverá crescer nos próximos anos. Conforme demonstra Melo (1993, p. 1): “A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política

brasileira”, não obstante a ambiguidade do conceito. Conforme este autor, a ação dos municipalistas tem forte relação com a modernização do Estado, entre 1920 e 1960, ao se colocar contra a ‘ideologia anti-urbana’ prevalecente na República Velha. Assim o autor sintetiza: “A adoção da ideologia municipalista no Estado Novo representaria um paradoxo. Por um lado, a Constituição de 1937 e a legislação específica sobre municípios é profundamente centralizadora. A autonomia do município em matéria financeira, por exemplo, foi restringida, como também foi proibido o endividamento externo municipal. Por outro lado, a Constituição elege o município “como órgão constituinte dos poderes.” (MELO, M. A. B. C. *Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, p. 04 v. 8, n. 23, São Paulo out. 1993. Disponível em: www.kas.de/wf/doc/21288-1442-5-30.pdf. Acesso em: 25 out. 2018).

De acordo com Melo (1993, p. 4), *o municipalismo, como movimento, inicia na redemocratização, após a segunda guerra mundial, quando o tema aparece com força nas propostas da campanha presidencial, tendo como consequência a criação, em 15 de março de 1946, da Associação Brasileira de Municípios (ABM). “Ele incorporava, a um só tempo, a ideologia rural salvacionista do Estado Novo e a crítica ao centralismo e à perda de autonomia das instâncias subnacionais ocorridas no período.”* (MELO, 1993, p. 4). Entretanto, o foco do municipalismo na provisão de políticas públicas, tal como hoje são entendidas, foi fruto de desenvolvimentos mais recentes. A criação, em 1952, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), como entidade sem vínculos com o governo, sem fins lucrativos e tampouco com natureza partidária, foi um passo definitivo para consolidar o municipalismo em sua vertente técnica engajada na modernização dos governos municipais e da

gestão urbana, sem perder de vista a necessidade de fortalecer politicamente o elo frágil do federalismo brasileiro. A ABM e o IBAM, atuando com relativa sintonia, contribuem para fortalecer o movimento municipalista e pressionando para revisão do pacto federativo que dê aos municípios condições de recursos financeiros para proporcionar, com serenidade, o enfrentamento dos problemas da pobreza, da saúde, da infraestrutura, da educação básica e outros.

30.2. *O arrefecimento municipalista*

Após 1969, com o exacerbamento de um modelo tecnocrata e autoritário de governo, decorrente de hipertrofia do poder executivo, o movimento municipalista se viu desarvorado.

Não mais sensibilizaria grandes correntes de opinião a pregação de fortalecimento da instituição municipal. A centralização do poder, tanto na política administrativa como na econômica, não deu vez à criatividade na autonomia do poder municipal; conseqüentemente quis impor um avanço de fora para dentro. Ao contrário do estímulo nas próprias células do Estado Brasileiro, das potencialidades ali existentes se exerceu a massificação dos Municípios.

30.3. *O Congresso Nacional e a autonomia dos Municípios*

Até o Congresso Nacional (inferiorizando na iniciativa de leis, por não ser mais de sua competência deflagar o processo legislativo, quando a lei implique em despesas) se restringiu a manifestações esporádicas de platônico amor à autonomia municipal.

Analisando 425 páginas de uma Sinopse, referentes a Municípios, do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal, abrangendo o período desde 1974 até o início de 1983, se observa, entretanto, que não esmoreceu o pensamento político brasileiro no tocante à problemática.

A luta parlamentar contra a centralização do poder na União se travaria com mais vigor em favor dos Estados. Nem por isto Projetos de Lei e de reforma da Constituição deixaram de se suceder, ainda que sem êxito, na tentativa de diminuir o número de Municípios considerados como área de segurança nacional. Uma ação liberadora de freios à autonomia do governo local. Neste setor se tem expressiva contribuição. Mesmo assim, nota-se a iniciativa qualificada por motivação regional, isto é, Municípios envolvidos e não nascidos da convicção do princípio de autonomia municipal.

Ações visando o fortalecimento do município, também na ativa e consciente participação de parlamentares, revelada em iniciativas nas áreas da Previdência Social, de instrumentalização do Municípios (recursos humanos), de vantagens de servidores municipais, de ensino rural e, em geral, da criação de Juntas de Justiça do Trabalho, de parcelamento de débitos para com a Previdência, de ligações ferroviárias dos municípios dos Territórios Federais.

Também reiterada a ação de parlamentares destinada à canalização de recursos, para Municípios de seus Estados, com o objetivo de assegurar BRs, Postos do INAMPS* e outros serviços da União. Visando normas gerais, extensivas a todos os Municípios, também se notam Projetos de Leis.

* O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), autarquia federal, foi criado em 1977, pela Lei n. 6.439, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência

Social (Sinpas). O INAMPS foi substituído pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Certamente o que de mais expressivo no Congresso se pode apontar é a preocupação com progressivo enfraquecimento do Município brasileiro, por força de sua cada vez menor arrecadação. Há uma série de iniciativas neste sentido. Emendas à Constituição na matéria tributária. Projetos de Lei visando o fortalecimento das finanças municipais.

30.4. *Comissão Parlamentar de Inquérito*

A Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, destinada a apurar as causas do crescente empobrecimento dos Estados e Municípios, face ao Sistema Tributário Nacional, produziu o mais importante documento do municipalismo brasileiro, elaborado por parlamentares.¹ Ouvidas vinte e cinco pessoas, a Comissão, calcada em tais depoimentos, analisou as finanças dos municípios. O parecer do Relator Deputado Hélio Duque se desenvolve nos seguintes itens:

1. a situação atual das finanças dos Estados e Municípios;
2. a previdência social nos Municípios;
3. o sistema tributário nos Municípios;
4. sugestões dirigidas à solução dos problemas apontados;
5. alteração do sistema tributário nacional; e,
6. solução dos problemas apontados.

Constitui o relatório documento de alta valia para o municipalismo brasileiro, principalmente nas conclusões desta Comissão presidida pelo Deputado Ademar de Barros Filho.

Das conclusões a que se chegou, muitas delas se assinalam ora implícita, ora expressamente, no desenvolvimento deste estudo.

30.5. Fortalecimento da instituição

Certo que há consenso brasileiro no fortalecimento do Município. E é a tônica de pronunciamentos no pensamento político brasileiro. Mas o entendimento de como obtê-lo é difuso e por ser indefinido, certamente, tem trazido sérios prejuízos ao municipalismo. Urge a definição de uma política municipal formulada, aceita e obedecida pelo país.*

* Em 2018, acaba de ser eleito o novo Presidente da República Federativa do Brasil, sob o clamor do povo por mudanças. Dentre elas, clama-se, sobretudo, por reformas política, tributária, por uma legislação penal mais rigorosa e por revisão do pacto federativo que dê aos Estados e Municípios melhores condições de autonomia e recursos para solucionar os graves problemas sociais, econômicos, educacionais, da saúde, de combate à corrupção e de infraestrutura. Os problemas da sociedade brasileira encontram-se nos municípios. É ali que o cidadão estala o primeiro grito e reclama a primeira solução. É consabido, também, que os programas nacionais de combate à miséria, ao analfabetismo, aos problemas de saúde não resolvem os problemas. Ao contrário, em um país continental como o Brasil, tem dificuldade de gestão, controle, custam muito caros e se tornam fonte de desvio e corrupção. É hora de fortalecer o Município como o lócus da solução dos graves problemas que assolam e empobrecem o País.

Nessa direção, percebe-se que as propostas de Martorano são muito atuais. Uma mobilização permanente deseja o

fortalecimento dos Municípios. Entretanto, apesar das proposições de Projetos Legislativos e de Emendas Constitucionais, não se tem percebido avanços nesse sentido. Como exemplo, constata-se o esforço da CNM, que propôs o aumento de 2% no repasse do FPM, previsto na PEC 39/2013, como forma de dar melhores condições financeiras aos Municípios.

As atuais competências constitucionais atribuem aos Municípios responsabilidades que não podem suportar. Dessa forma, os prefeitos de todo o Brasil também desejam uma revisão na fórmula de reajuste do piso salarial do magistério. Hoje ele representa para muitos Municípios, em média, 18,7% da folha de pagamento das prefeituras. Segundo estudos da CNM, isso tem estourado o limite de 54% de gastos com a folha de pagamento, causando improbidade a muitos gestores. O problema agravou-se ainda mais com a aprovação da matéria que regulamenta e aumenta o piso salarial dos agentes de saúde.

Algumas iniciativas estão em marcha no sentido de minimizar os problemas. Por exemplo, o projeto de fortalecimento dos Municípios é uma parceria entre o Instituto Pólis, a ABM e a União Europeia e tem como objetivo auxiliar 200 municípios brasileiros na implementação dos Objetivos pelo Desenvolvimento Sustentável (ODS). São 17 objetivos que buscam concretizar direitos humanos hoje violados, dentre os quais estão a erradicação da fome, a igualdade de gênero, o empoderamento de mulheres e a educação de qualidade. Os objetivos fazem parte da Agenda 2030 e desembocam em cerca de 170 metas para a construção de um mundo mais sustentável, justo e igualitário. Juntos, os objetivos abrangem três esferas da sociedade: econômica, ambiental e social. Veja-se: Parceria para o Desenvolvimento Sustentável

(2017). (<https://www.polis.org.br/publicacoes/projeto-pelo-fortalecimento-dos-municipios>).

Tem-se como correto que, resultante desta política, sairão fortalecidos os Municípios, principalmente se deflagradas ações como as que ora se enumeram:

- a) a Reforma Constitucional instituindo diversas estruturas de governo nos Municípios (no caso das áreas metropolitanas e microrregiões);
- b) o adequado estudo e valoração do Direito Municipal;
- c) a eficácia administrativa das municipalidades assegurada por uma assistência não paternalista;
- d) o intercâmbio de experiências entre as municipalidades;
- e) planejamento integrado das ações e programas do Poder Público; e, principalmente,
- f) o fortalecimento das finanças municipais, com a necessária reforma tributária.

30.6. *Município e sociedade futura*

Na futurologia cai bem qualquer modelo astuciosamente concebido. Mesmo assim é de se concordar que a desmassificação é essencial à libertação do homem. Megalópoles, de conglomerados uniformes, estereotipados, incapazes de motivar individualmente — despersonalizando e tirando à Cidade qualquer estrutura de social satisfação do indivíduo. A falta de apoio num pequeno grupo, fazendo do homem um angustiado. Explodindo a fera dentro de cada indivíduo, na frustração da solidão — nos paroxismos da violência. Se

ela, a violência, está sempre presente em qualquer espaço ou tempo do homem, na massificação do indivíduo ela se exacerba pela solidão.

Há o eterno descompasso entre as conquistas da ciência, o esplendor material das civilizações, a indecifrável das culturas e a dinâmica do desenvolvimento social com a personalidade de cada indivíduo humano. Difícil para inteligências não brilhantes ou não ativadas processar os novos fatos. O indivíduo, acossado por mutações frenéticas de um século altamente inovador, não tem como se adaptar.

Sobra-lhe o mínimo — no apoio dos vizinhos e no estímulo das famílias com que convive. Daí se agarrar no Município, amenizador dos traumas de novas e radicais evoluções. Mútua assistência nos imprevistos, nas calamidades e no impacto de revoluções sociais. Das ideias deste século e das dos dois últimos, há, ainda hoje, conflitos no Brasil (em Municípios ou comunidades de organização social e econômica arcaicas). E o que se dirá da expectativa na era espacial?*

* Há mais de 30 anos, quando Martorano discorria sobre essa reflexão, certamente não imaginava os problemas agravados no frenesi da vida cotidiana das cidades. O problema da mobilidade, por exemplo, ou do individualismo, do consumismo e da comunicação maluca pelas redes sociais, internet e outros meios eletrônicos. O inchaço das cidades, provocado pelo acúmulo de pessoas, e a falta de uma infraestrutura adequada gera transtornos para a população urbana. Sobretudo as grandes cidades brasileiras, mas também as médias e, inclusive, aquelas que são polos regionais, enfrentam inúmeros problemas que tiram das pessoas a qualidade de vida. Os problemas mais contundentes se dirigem às questões de moradia, desemprego, desigualdade social, saúde, educação, violência, mobilidade e exclusão social. Enfim, torna-se praticamente impossível de garantir, sobretudo, os direitos sociais

propalados pelo artigo 6º e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

30.7. *Espírito comunitário*

Daí a necessidade de os pequenos grupos sociais serem o sustentáculo de uma nova ordem social. E nada como o Município, melhor do que o próprio Estado, como instrumento às comunidades para a busca deste propósito. Para tanto, é necessária a instituição de um espírito comunitário, num autêntico municipalismo.

No Brasil, a uniformidade dos sertões, o clima, a vegetação e a sua extensão incentivaram no índio o nomadismo. Esta errante peregrinação continua, ainda hoje, na família cabocla, nas frentes de penetração. Quando absorvidas estas populações nos centros urbanos, evidente a ausência do que poderíamos definir de espírito comunitário. Um procedimento comum, igual atitude de todos na solidariedade e na participação de cada um, com seu trabalho e interesse, em obras e realizações comunais. É o mutirão urbano. É o lazer do bairro. É a união na ação comum contra pequenos problemas intransponíveis, se acionado somente o poderio individual. Este espírito é o que na linguagem jurídica brasileira melhor afinidade teria na expressão “espírito municipal”. Sua personalidade às vezes é insinuada nos atos que os criaram.

Desde já se faz indispensável a iniciação nesta nova força social. A transnacional e megalô-empresa, na economia, tornaram mundial a crise de hoje. “Mas as soluções não se encontram na macroeconomia” (Hélio Beltrão).

Para reformular a economia e a cultura brasileira, é necessário que “a miséria e a exaustão, a esterilidade, a apatia” deixem de ser a regra da vida municipal brasileira.

Novas formas de acionar o capital e o trabalho, o fortalecimento do artesanato, as culturas pequenas e locais, a produção diversificada de “fundo de quintal” e tantas outras modalidades. Transformados em “economicamente úteis” milhões de desempregados. A maré no retorno dos migrantes, mais pobres e desgraçados do que quando de sua partida para a cidade a se diluir em comunidades aptas a dar respostas aos migrantes.

Mesmo se tratando de uma geopolítica para dentro de suas próprias fronteiras, a ocupação dos grandes espaços brasileiros, somente se concretizará mediante o êxito do municipalismo. Só a criação, nas pequenas comunidades, de ideias e peculiares condições de vida, farão dos Municípios um ponto de fixação das multidões que a explosão demográfica brasileira continua a compor.

Esta geração de hoje deverá ser “os gonzos sobre os quais a história se movimenta”. Como desenvolver e mesmo criar o espírito comunitário no Brasil, senão no planejamento social e político, na promoção do Municipalismo? Também no ensino, em todos os graus, há de se reiterar a procura da solidariedade social.

Na ação comunitária, duas áreas essenciais ao municipalismo: o fortalecimento dos pequenos grupos sociais das minorias e a identificação dos municípios à própria cultura e aos esportes de sua preferência.²

A formulação do desenvolvimento socioeconômico, na análise do pensamento moderno, diagnosticou que o homem só pode se autorrealizar no grupo social menos, no Município.

Cultura popular é a antítese do requinte da arte universal. Os gênios que sejam aplaudidos mundialmente. Os mesmos estetas de apurado gosto. Mas folclore é o elo dos indivíduos de todas as classes. Por isso que toda a cultura popular brasileira, em todas as suas manifestações (congado, reizado, boi-de-mamão, farra-de-boi etc.),

só sobreviverá no Município. A identidade dos pequenos grupos se preserva por inteiro, mesmo contra o poder incrível de sugestão dos modernos e velozes meios de comunicação.

Uma das determinantes do sucesso do municipalismo é, portanto, a atividade municipal dirigida à cultura. Por ser difícil o desempenho para o Estado moderno, se valha como ponto de partida (nas relações entre Estado e indivíduo) do Município, pois este com desenvoltura se movimenta nesta área.

No laconismo latino “pão e circo”, a evidência da necessidade do lazer social. Só pelo espírito comunitário se aliciará a participação dos vizinhos. Se corretos alguns futurólogos, ao admitirem a duração da jornada de trabalho como só de seis horas semanais, no próximo século, o maior desafio será o lazer. Daí por que é essencial ao Brasil a revigoração do espírito comunitário que, neste capítulo, se confunde integralmente com o municipalismo.

Lazer e cultura. Lazer e esportes. Nos grupos folclóricos. Nas danças populares. Nas festividades religiosas. Nas corridas e nas marchas de pedestres. Não nos monumentais estádios, mas na várzea e nas de bairros.

A intervenção do Município como elemento meramente catalisador agrupará indivíduos nestas atividades lúdicas e culturais. Daí por que se conclui, como política social irrecusável, o municipalismo no esporte e na cultura. Mesmo nas megalópoles. Principalmente nelas, para que ainda se resguardem os frouxos laços de solidariedade, irmanando indivíduos ansiosos de se libertarem da solidão dos gigantescos centros populacionais. Sem esta absorção, sempre responde o indivíduo com violência às normas legais.

O Poder Público significando só normas munidas de sanções nada constrói.

30.8. *Entidades incentivadoras*

No mundo se discutem problemas do Município. São os Congressos Mundiais de Municípios (o último realizado em julho de 1984, em Estocolmo). Também os Congressos Pan-Americanos e Latino-Americanos, os Congressos Brasileiros de Municípios, Associação Brasileira de Municípios, União Brasileira de Vereadores e outras instituições disciplinaram o municipalismo no Brasil.

No Rio de Janeiro, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, criado em 1952, como órgão executivo da Associação Brasileira de Municípios ocupou, na história do Municipalismo Brasileiro, um espaço de destaque.

De início, patrocinado pela ONU, pelo Governo Brasileiro e pela Missão Norte-Americana no Brasil (Ponto IV) se transformaria na maior instituição de pesquisa e veiculação dos verdadeiros princípios municipalistas.

Seus objetivos estatutários em trinta anos foram atingidos de uma forma tal, que se a administração municipal brasileira passou a contar com uma promessa de estrutura científica, deve-se muito ao IBAM, Instituto que age dentro destes objetivos estatutários:

- a) “contribuir para a organização nacional dos serviços municipais”;
- b) “prestar aos Prefeitos e às Câmaras Municipais a assistência técnica de que carecem”;
- c) “manter cursos de Administração com o objetivo de preparar técnicos e profissionais competentes”.

A epistemológica postura do Municipalismo tem, pelo IBAM, assegurado um perfeito conhecimento da natureza e dos objetivos da administração municipal.

Ao realizar e procurar a “divulgação” de ideias e práticas capazes de contribuir para o desenvolvimento progressivo da administração municipal e dos serviços urbanos — nada mais faz do que permanente reflexão e estudos sobre o desenvolvimento do Municipalismo Brasileiro.

NOTAS

¹ *DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Suplemento do nº 163, dezembro de 1979.*

² *MELO, Osvaldo Ferreira de Estado e Cultura, Sequência nº 5, Florianópolis, UFSC, jun. 1982, ps. 25-36.*

Capítulo XXXI

DIREITO MUNICIPAL

31.1. *Direito brasileiro e autonomia municipal*

“Boas leis não nos faltam ... Somos uma democracia renascida da ditadura ... Vivemos o primado do Direito e da Justiça.”¹

Truncando frases, quisemos evidenciar a atualidade destes conceitos emitidos em 1957.

Para que se chegue ao primado do Direito, certamente os detentores do poder público, principalmente na União e nos Estados, deverão não só ter conhecimento, mas ampliar as normas do art. 15 da Constituição, asseguradoras da autonomia municipal.*

** Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais. (Vide Lei Complementar nº 1, de 1967). A Constituição de 1988 criou o Município como Ente federado e estabeleceu, como prescreve o seu artigo 18, sobretudo em seu parágrafo 4º.*

Em Santa Catarina, a Lei complementar n. 135, de 11 de janeiro de 1995, dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências. Essa Lei, com seus 34 artigos, explicita os critérios e o processo de criação dos Municípios nesse Estado.

Dada a advertência de Hely Lopes Meirelles acima citada, o Direito Municipal não pode prescindir, nem pode ser posto fora dos princípios gerais do Direito Administrativo, como Direito Público que é.

31.2. *O Direito e o fortalecimento do Município*

Enfocado aqui como fator de fortalecimento do municipalismo no Brasil, o aprimoramento do Direito Municipal torna imperativa sua aplicação com rigor, a fim de que o Estado de Direito se implante em definitivo.

Para ter sua autonomia assegurada (como engrenagem, uma peça da Federação), necessário o cumprimento integral das seguintes leis federais:

1. Utilização do solo urbano;
2. Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores (Decreto-Lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1971);
3. Código Tributário Nacional (Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966); e
4. Reforma Administrativa (Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967).

Ainda, das Leis Orgânicas dos Municípios, promulgadas pelos Estados-Membros.

Não se justifica qualquer prurido de “independência” do Município, eis que sua autonomia é local. Todos os dispositivos tidos nestas leis tendem à estruturação da célula administrativa e da unidade política. Há uma característica irrenunciável pela União e, por isso, de sua competência mantê-la. É a tipicidade na eficiência da administração do Município Brasileiro. Não a sujeição à vontade do poder central, mas a seriedade em procedimentos administrativos, única assecuratória da eficácia. A balbúrdia e a desorientação da municipalidade praticando atos administrativos, não nos moldes do

Direito Brasileiro, servirão tão-somente para maior desprestígio dos governos locais.

Certo que uma verdadeira política municipal incutida no Congresso Nacional poderá extirpar destas leis todos aqueles dispositivos que efetivamente impliquem na centralização, indevida, inibidora da autonomia municipal.

Hipócrita a perniciosa a revolta contra a Lei Federal definindo crimes cometidos no exercício do governo municipal. O princípio democrático da responsabilidade administrativa e política de cada ato praticado pelos administradores deve ser aplicado com rigor em todos os momentos e em todas as formas de governo democrático — daí a competência de a União defini-los.

31.3. Amplitude do Direito Municipal

Tanta amplitude nos objetivos do Direito Municipal, que necessário se dê a ele atenção integral. Nas Universidades. No dia a dia da administração municipal. No esclarecimento ao cidadão. E, principalmente, nas Câmaras Municipais. Esclarecendo a cada vereador as verdadeiras funções do Município e suas limitações. Tudo para que o governo local tenha, na sua eficácia, respostas aos desejos dos munícipes.

Há, também, legislação de competência exclusiva. Essencial para o indivíduo humano, a que organiza quase as minúcias da sociedade. De seu modo de viver, das manifestações culturais, de seus horários de trabalho, dos seus meios de locomoção e das manifestações artísticas. Do seu lazer. Do verde, permitindo às cidades manterem um clima ameno. Da evocação dos seus antepassados na denominação dos logradouros. Enfim, da porta de entrada à organização estatal, sempre acolhedora, no Município, para o cidadão.

Quando da renovação, em virtude de eleições, que Governos Estaduais, Associações Municipais e até partidos políticos ofereçam “cursos intensivos” aos recém-eleitos. O Tribunal de Contas de Santa Catarina mantém encontros periódicos com as municipalidades, informando-as das exigências legais, na prestação de contas. E por aí afora se podem enumerar muitas outras iniciativas.

Evidentemente que é mínima esta divulgação do Direito Municipal. Forçoso que se dê a ele, nos Estados e na União, o destaque devido.

31.4. *Direito Municipal e Universidades*

Impossível se atender, nos currículos universitários, a todos os ramos do Direito. O Direito Previdenciário, Agrário e outros ramos, dificilmente podem ter tratamento adequado. Por isto, inoportuna a pretensão de acréscimo do “Direito Municipal” como disciplina obrigatória.

Nem por isto, entretanto, se deve minimizar a importância deste Direito. Às Universidades brasileiras, na extensão, cabe o atendimento a quatro mil grandes faixas de demanda deste Direito: os municípios brasileiros. Para que a eles sempre se dê tratamento adequado.

31.5. *Produção de leis municipais*

Essencial, também, que a técnica legislativa (no Município) seja concomitantemente apurada. Nociva a catadupa legisferenda. Tal qual a da União. Milhares de dispositivos legais, num complexo e caótico emaranhamento.

Talvez seja o maior desafio ao Direito Brasileiro: fazer dos legisladores municipais os primeiros aptos às soluções objetivas.²

Leis municipais concisas, claras e exequíveis. Permanentemente reformuladas por legisladores atentos às reclamações do povo. Normas jurídicas que espelhem os objetivos de promoção do ser humano, mediante a solidariedade social e espírito comunitário. Leis feitas para que o povo as compreenda, as justifique e as cumpra.

Para o municipalismo brasileiro fica a convocação. A exemplo do IBAM, estimular o proselitismo visando a produção de leis dentro de um sistema lógico. Consolidações ou Códigos fáceis no manuseio, francamente assimiláveis e coerentemente situados. Na simplificação das leis se elucidam e se agrupam conjuntos específicos segundo a finalidade. Sem conflitos de leis, sem lacunas ou obscurantismos permissivos à contrafação da vontade do legislador.

É essencial que o Direito Municipal Brasileiro seja arma fortalecedora das pequenas comunidades. Um dos caminhos para tanto é a adequada codificação. Tal qual ou melhor do que a ora proposta:

- a) Código Tributário do Município;
- b) Plano Diretor;
- c) Código de Posturas (sanitário e de proteção ao meio ambiente);
- d) Regimento das Secretarias e Órgãos; e
- e) Cadastro e denominação dos logradouros.

NOTAS

¹ MEIRELLES, Hely Lopes, *“Explicações necessárias” à primeira edição do Direito Municipal Brasileiro.*

² AGUIAR, Joaquim Castro, *do Prefácio a Processo Legislativo Municipal*:
"Já se tem a ideia preconcebida, estupidamente falsa, do que os nossos prefeitos e vereadores se servem do mandato apenas à busca de satisfações subalternas, pessoais até inconfessáveis. Esta é uma mentalidade que deve mudar, porque injusta. Os nossos administradores erram, ninguém poderá negar. E erram muito. Mas é injusto dizer-se que o fazem por má fé. As exceções, porque há realmente exceções, estão sendo tomadas pela regra, em detrimento da reputação de muita gente séria, de comportamento ilibado. Os nossos prefeitos e vereadores erram. Mas erram por falta de assessoramento técnico. Erram por dificuldades de interpretação das normas jurídicas, inclusive as constitucionais. Erram por desconhecimento da lei, porque é poesia dizer-se que todos devemos conhecê-la. Erram por falta de pessoal capacitado. Erram até por ignorância."

Capítulo XXXII MUNICÍPIO E CIDADÃO

32.1. *O envolvimento sentimental*

Há décadas a imprensa catarinense noticiou o preenchimento da ficha de entrada em hotel, por um cidadão qualquer. O recém-chegado hóspede, no local reservado à nacionalidade, escreveu com destaque: Nacionalidade — Lageana.

A cearense Rachel de Queirós, nos longos anos de vida carioca, jamais se libertou do agreste. O ministro Drummond, de Itabira. O gaúcho Flores da Cunha, da fronteira. E por aí afora. À personalidade humana, por ser o Município uma instituição também social, se acrescentam algumas características de Municípios — que os próprios indivíduos se encarregam de destacar.

Na policromia brasileira, quase que galáxia, um fator do fortalecimento do Município é a vinculação psicológica e social acentuada de cada um de seus habitantes, com um dos nossos milhares de Municípios brasileiros.

32.2. *Nome de família e Município*

Tanto na sociologia, como na ciência política, e muito menos no Direito se tem dado todo o destaque à libertação e, conseqüentemente, realização da natureza humana.

O nome de família é uma destas vinculações psicológicas, de origem puramente social, que a legislação brasileira se descurou no dever de enriquecimento da cultura nacional. ¹

O artigo do Código Civil que determina a utilização dos nomes de famílias materno e paterno tem, de certa forma, restringido a criatividade. Muito mais ainda, não permite a formação de nomes brasileiros de família.*

* O Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002) introduziu a possibilidade de alteração do nome, sob circunstâncias especiais. Porém não no sentido como pretendia Dante Martorano na proposta de Lei que escrevera ao seu conterrâneo e amigo Deputado Vilmar Dalagnol. O nome, nos termos do art. 16 do Código Civil brasileiro, é um dos mais importantes direitos da personalidade, garantido pela parte geral do Código Civil, em seu artigo 16, nos seguintes termos: “toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome.”

32.3. *Um projeto de lei para reflexão*

Sugestionado por esta deficiência cheguei a tentar um esboço de tese denominado: “A Instituição Legal do Nome Brasileiro de Famílias”.

Fui ao ponto de redigir o rascunho de um projeto de lei complementar disciplinando o assunto.

Apresentado à Câmara Federal, pelo Deputado Wilmar Dalagnol (Projeto de Lei nº 844, de 1972), várias Instituições Históricas e a Comissão de Moral e Civismo do Ministério da Educação se manifestaram favorável aos fundamentos do que se pretendia.

É verdade que o Código Civil Brasileiro reconheceu a importância do nome de família. Mas, país novo na sua dinâmica social não pode ficar restrito àqueles poucos patronímicos de origem

portuguesa ou dos trazidos pelos imigrantes. É necessário que nomes brasileiros de famílias brasileiras passem também a constituir fator de distinção brasileira, entre muitas outras nacionalidades.

Até que se chegue a distinguir a nacionalidade brasileira exatamente pelo nome da família.

Também válida a argumentação para este efeito, nos comentários de R. Limongi França,² dirigida ao acerto da regra adotada pelo Código Civil.

Certamente é correto se considerar o patronímico a parte mais importante do nome,³ na formulação de uma política municipalista abrangente.

Ainda que não tenha vingado o Projeto de Lei n° 844, nele se procurava adequar fontes de nomes brasileiros de famílias, considerando não só a história da formação dos núcleos populacionais, mas também núcleos com a nacionalidade brasileira. Daí hoje se fazer remissão ao Projeto de Lei n° 844, como documento básico para reflexão mais ampla.

NOTAS

¹ MONTESQUIEU, *“Como a liberdade é favorecida pela natureza das penas e pela proporção delas”, in Do espírito das leis II, São Paulo, Abril Cultural, 1973, Cap. 4, p. 179 (Os pensadores, 21): “Com efeito, na designação personativa os pronomes, cuja escolha é obrigatória, não dizem tanto como o patronímico que o acompanha, pois este, remontado a tempos em que geralmente o seu portador não existia, suscita o mais das vezes a lembrança de fatos e acontecimentos relacionados com a sociedade familiar a que o portador pertence. Essas lembranças, embora, sobretudo, caracterizem a pessoa como parte de um grupo, não raro, na vida prática, lhe são mais importantes do que aqueles a que estaria ligada à sua própria pessoa particularmente considerada.”*

- ² FRANÇA, R. Limongi, *Do nome civil das pessoas naturais*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 158, p. 219.
- ³ COLIN & CAPITANT, *Cours Élémentaire*, in Lopes, Miguel Maria do Serpa, *Direito de Família*, p. 168.

Capítulo XXXIII ALTERNATIVAS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E O DIREITO

33.1. *A função do planejamento*

A dinâmica urbana é incontrolável. As cidades surgem, crescem e morrem não só por uma única explicação. Diversos fatores a transformam a cada momento, se multiplicando em uma gama imprevisível. Tudo isto faz do planejamento uma atividade restrita a uma determinada fase, limitada a um preciso território e válido em específicas circunstâncias.¹

Mas imprescindível é, entretanto, o planejamento urbano. Inicialmente se alerta para a distinção entre *urbanismo e urbanização*. O último conceito se dirige especialmente à transformação de áreas atingidas pela cidade.²

Ajunte-se à presença do caos urbano o novo fato demográfico mundial: a explosão urbana; aos poucos recursos financeiros existentes no país, o evidente pauperismo de grandes massas populacionais; aos paradoxos de “revolução industrial” coexistindo com o quase “feudalismo” imperante em grandes regiões; aos grandes êxodos rurais cíclicos (seca etc.) os espontâneos, para se ficar perplexo diante da enunciação de uma política de desenvolvimento urbano no Brasil.³

33.2. *Requisitos de uma política urbanista*

O que não pode, entretanto, é deixar que o “caos urbano” se institucionalize no Brasil. Planejamento houve e haverá aos montões. De operacionalidade discutível, de acerto total ou até de primarismo chocante.⁴

Mas, é necessário tornar o plano (desde que amplamente discutido e aceito pela população) em verdadeira lei. Isto é, munido de real sanção (coerção para que se cumpra). Não mirabolantes plataformas políticas ou de perfeitas elaborações técnicas. Não só uma série de decisões burocráticas tomadas, constituindo “pacotes” intocáveis.

Mais ainda, não podem estes planos ser resultantes de uma reflexão unilateral de gabinete, ou de uma ótica, de uma só prancha de arquiteto. É essencial a participação de arquitetos, economistas, sanitaristas, especialistas em transportes, engenheiros, psicólogos, juristas, pedagogos, sociólogos e de muitos outros estudiosos, para formular um plano que atenda as multifacetárias necessidades e exigências de uma sociedade pluralista, mas pela população compreendido e obedecido com rigor. O país do “jeitinho” tem que se transformar. É tempo de se “reescrever o Brasil”, na expressão do Homem de Visão 1982 (Rubem Ludwig). Não se pode continuar com a farsa de milionários planos diretores, encomendados pelo nepotismo defraudado e violado a todo momento pelos poderosos e influentes na Municipalidade. O processo urbanístico deve ser encarado também como um processo político, por ser indispensável a conscientização do que é *urbanismo*.

Eclodindo, a partir do aliciamento de todos os cidadãos à obediência dos dispositivos elaborados pela comunidade, para seu desenvolvimento. Por isto, a importância do movimento municipalista no Brasil.

O fortalecimento da instituição fará com que o indivíduo conheça sua cidade. Procure protegê-la. Sabendo como ela quer ser, cada um dos moradores será um fiel executor dos Planos de Urbanismo e, mais ainda, inflexível fiscal rigoroso do seu cumprimento. Pela própria democracia se exterminam todos os privilégios deturpadores de um

plano urbanístico consentido popularmente por inteiro. Há também de se ter em conta uma política de elaboração do plano.

A representação nas democracias tem sido seu grande desafio. Um plano urbanístico ideal não pode prescindir do estudo não só pela Câmara Municipal, mas também dos Conselhos de Bairros, Associações de Classes, de todas as instituições que agrupe gente pela afinidade ou de ideias o de atividades. É o urbanismo, por isto mesmo, no Brasil, um objetivo a ser compreendido e aplicado politicamente. Para que se faça pensar coletivamente. Isto é, que os projetos destinados à modificação da cidade resultem de uma decisão comunal. E que, dela tendo prévio conhecimento, na elaboração do Plano, adotem-no todos os habitantes, pois dele participaram ou podiam assim fazê-lo.

33.3. Preservação da personalidade urbana

O urbanismo seria, assim, guardião da manutenção integral do que certos autores chamam de “alma da cidade”. Aqueles traços que fazem possível a imediata identificação de um determinado centro urbano. Só a sensibilidade popular poderá se opor ao radicalismo pragmático e até científico, na adoção não da opção mais indicada dentro da lógica universal, mas daqueles que mais se encaixe com a ótica local.

Ainda no urbanismo brasileiro deverá atuar o sistema político, por necessário se esgote por completo o veio da divisão tripartida da Federação Brasileira. Somente novas estruturas municipais poderão assegurar a viabilidade de uma determinada política de desenvolvimento. As megalópoles, as redes urbanas e as microrregiões devem ter na sua estrutura diferenciações tais que a habilitem, realmente, a um governo local autônomo no que concerne a seu peculiar interesse.

No caso dos aglomerados urbanos, formados em áreas de diversos municípios, se evidencia a necessidade de que as normas decorrentes do planejamento do conturbado tenha realmente valor jurídico. Isto é, sejam elaboradas para serem cumpridas.

Ainda imprescindível o caráter humanístico no urbanismo, a fim de que o excesso de tecnicismo não esqueça da cidade como lugar de gente.⁵

33.4. *Tipicidade da problemática*

São mais de quatro mil Municípios no Brasil,* cujas sedes, por força de lei, são cidades. Novamente a sensibilidade política para discriminar programas, ou melhor, “urbanismos” diversos, por dentre estes municípios dispersos em todos os graus e em todos os níveis de desenvolvimento. Neles também se descera todas as escalas da miséria e do pauperismo.⁶ São verdadeiros mundos à parte, nas pequenas comunidades brasileiras, se insinuando como forças ativas em imensos espaços populacionais vazios. Ou então centros comerciais ou de serviços de atividade intensa e de âmbito gigantesco. Como também pequenas cidades implantadas exatamente para ter a função de sede de Municípios com áreas territoriais iguais às de muitos países do mundo. Cidades desenvolvidas à custa da migração ou surgidas pelo trabalho do imigrante europeu. Cidades de todas as etnias. Cidades de todas as culturas.

* Após 35 anos das observações escritas por Dante Martorano, chegamos em 2022 com 5.568 municípios, mais Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha, perfazendo 5.570 municípios (IBGE, 2020, estimativa populacional). Planejamento e controle do uso do solo urbano têm sido tradicionalmente atribuições do Município no Brasil. A

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reforçou o papel do Município ao reconhecê-lo como Ente federado com competências autônomas sobre o assunto e por conter, pela primeira vez, capítulo específico sobre a Política Urbana (arts. 182 e 183). Mais tarde, em 2001, aprovação do Estatuto da Cidade, retomou o debate sobre a cidade e o planejamento urbano na agenda das políticas públicas. “As diretrizes expressas na lei federal apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.” (IBAM. Manual do Prefeito. 16. ed. 2020, p. 104).

Importante notar que o Estatuto da Cidade consagra conjunto de diretrizes que orientam as ações da Administração Municipal para o planejamento. Verifica-se, nas diretrizes, clara sintonia entre o desenvolvimento urbano e a gestão ambiental, articulando os direitos dos cidadãos, os investimentos públicos e a qualidade de vida nas cidades. Muito longe, ainda, do exercício pleno da autonomia municipal, dependente de recursos públicos federais e estaduais e de execução de ações que permitam boas condições de qualidade de vida nas cidades.

Outra importante conquista dos Municípios e que, certamente teria o apoio incondicional de Martorano, deu-se no dia 30 de dezembro de 2021, com a promulgação da Lei 14.285/21, que modifica o Código Florestal e dá aos municípios o poder de regulamentar as faixas de restrição à beira de rios, córregos, lagos e lagoas nos seus limites urbanos. Com muitas críticas por parte de ambientalistas e órgãos ambientais, a Lei foi sancionada e, certamente, poderão, os municípios, a partir de legislação interna, regular essas questões a eles pertinentes.

A centralização, se aplicada ao “urbanismo”, tenderá a fazer do país ao invés de uma coleção de promessas de cidades, um álbum melancólico de fracassos de redes urbanas.

Não se pode dar a uma cidade nascente às margens do Amazonas, do Rio São Francisco, a uma outra do Rio Uruguai ou das planuras do Sul, o tratamento idêntico reservado à de São Paulo. Por isto a autonomia municipal é essencial a um urbanismo criativo no Brasil. Ao lado da autonomia, é essencial que se criem estruturas diferenciadas de governo local.

A par do problema político, na institucionalização do urbanismo pode-se observá-lo num prisma essencialmente jurídico.⁷

Sempre se deve voltar à vontade coletiva, para se poder acreditar na viabilidade de um urbanismo extremamente fértil. No Brasil esta exuberância deve ser exacerbada ao máximo.

Cada região do país é um todo, mas parte e unidade da composição continental brasileira. Fato que não se pode esquecer no urbanismo, por exemplo, é a tipicidade amazônica: lá é grande o desafio no acerto de planejamento integrado.⁸

33.5. *A urbanização acelerada*

Apesar desta visão “intramuros”, impossível ao urbanismo brasileiro esquecer do resto do mundo.⁹ O XXII Congresso Mundial de Municípios (Teerã — 1975) que versou sobre a “urbanização”, patrocinado pela *Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux*, na sua conclusão final, recomendou esforços a “todos os poderes locais de procurar criar um espírito de comunidade entre os indivíduos”.

Isto, depois de frisar a situação crítica que ameaça numerosas vilas e cidades, sem recurso para enfrentar os problemas de habitação, poluição, superpopulação, no urbanismo, meios de transportes insuficientes, a alienação e a criminalidade.

As recomendações do Documento Básico (Resolução nº 215, de abril de 1975) de Teerã merecerão sempre a reflexão brasileira, por constituir em instrumento notável para o entendimento da urbanização, o fenômeno “mais importante da metade do século XX”.

O que mais destacado fica nas ideias de A. Delorenzo Netto é a necessidade do desenvolvimento de programas, de planejamento integrado como técnica social. Consequentemente, a preocupação das futuras favelas no Brasil e a descaracterização da cidade, não mais humana, e, principalmente, a incapacidade de absorção das massas que emigram para as cidades é a fantasmagórica visão apocalíptica da cidade caótica, violenta, desumana e irreversível. A preservação da beleza do panorama e da atração telúrica influi no ânimo da população.¹⁰

Urbanismo sem espírito comunitário é exterminador de toda a espontânea dinâmica urbana. Por isto o desafio ao Direito brasileiro é incorporar o urbanismo às normas jurídicas.

NOTAS

¹ VIOLICH, Francis, “Crescimento urbano e planejamento no Brasil”, in JAMESON, Samuel Haig, *Administração municipal, Rio de Janeiro, USAID, 1965, p.215 (Textos selecionados de administração pública, 10):*

“Com o advento das cidades modernas, no começo deste século surgiram concepções de desenho urbano realmente grandiosas, como os paredões do Rio de Janeiro e, mais tarde, da cidade de Santos. O desenho urbano chegou a ter participação completa na concepção de cidades inteiras como Belo

Horizonte e Goiânia, que foram planejadas segundo planos arquitetônicos tridimensionais, para populações de estrutura e tamanho determinados."

- ² BAYER, Ernani, *O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios*, Florianópolis, UFSC, 1977, p. 313, transcreve as definições de Posada e Munro:

"O primeiro estudo urbano como "a arte de projetar, traçar, construir, reconstruir e dirigir a expansão da cidade". Segundo Munro, urbanismo é "a ciência de projetar cidades ou parte delas, de maneira que os lugares sejam mais convenientes para viver."

- ³ LE CORBUSIER, *Planejamento urbano*, 2^a Ed., São Paulo, Perspectiva, 1971:

"Descrivendo o caos na ocupação do espaço, prevê três realidades do agrupamento humano. 1. O da terra ditará a unidade de exploração agrícola. 2. O que transforma as matérias-primas fixará os centros industriais — os centros lineares. 3. O da distribuição do comércio e terra, o da administração, o do pensamento e o do governo reclassificando, sob formas diversificadas ou conjugadas, as cidades radiocêntricas."

- ⁴ *"Os planos de urbanismo passaram a se integrar cada vez mais nos esquemas do planejamento regional e nacional, sobretudo na Inglaterra e na Itália, mas também na França e em outros países. Antes da guerra, porém, já a experiência norte-americana do vale do Tenesse indicava a região como a unidade, por excelência, para o planejamento. Os planos-diretores que foram elaborados para as comunidades da região refletiam as novas tendências, inclusive quanto ao caráter marcadamente econômico e social da extraordinária experiência de planejamento governamental que ali se realizava.*

A partir de então o urbanismo foi adotando métodos próprios de pesquisa, análise e solução dos seus problemas, erigindo-se, pela sua metodologia,

numa verdadeira ciência e comandando a aplicação de várias outras no seu processo de trabalho.”

⁵ DELORENZO NETO, A., *A grande São Paulo e a mudança da capital, descentralização e regionalização*, São Paulo, Atlas, 1976, p. 123. Se valendo dos ensinamentos de Doxiadis, destaca a importância do setor humano:

“O setor humano deverá ser concebido como uma unidade e terá de ser autônomo o quanto lhe seja possível, com funções centralizadas, instituições e serviços, possuindo seu próprio sistema de transporte.”

“Chandogarh é uma cidade feliz do ponto de vista humano, pois o grau de racionalidade é maior nos módulos de sua expansão e na observância do zoneamento. É lamentável que não tenha incorporado em sua arquitetura os valores estéticos imortais do passado da Índia. Oferece o quadro impiedoso de ruptura entre o passado e o futuro.”

⁶ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*.

“Sugere-se a concessão de abatimento do Imposto de Renda da Pessoa Física para aplicações em planos comunitários de implantação de infraestrutura e de desenvolvimento.”

⁷ BAYER, Ernani, *op. cit.*, propõe um:

“Projeto de Lei Complementar, que inclui na Lei Complementar nº 5, capítulo dispondo sobre o planejamento urbanístico.” Tem o mérito (sua proposição) de procurar a discriminação dos diversos componentes da problemática municipal. A Lei Orgânica dos Municípios assim preverá: I. Planos Urbanísticos Gerais; II. Planos Urbanísticos Setoriais; III. Plano Urbano ou Plano Diretor da Cidade.”

⁸ TOCANTINS, Leandro, *Amazônia — natureza, homem e tempo*, 2ª Ed., ver. E aum., Rio de Janeiro, Biblioteca de Exército, Civilização Brasileira, 1982, p. 23:

*“Tudo que se fizer por lá violando a natureza não é possível de duração apreciável tal qual a espetacular. Parece-me critério perfeitamente ajustado ao meio amazônico. É o respeito ao que chamei em meu livro *Amazônia, Natureza, Homem e Tempo* de “pacto ecológico amazonotropical”, cujas devem ser cumpridas *ad litteram*, para que o homem e a natureza subsistam social, política e economicamente — e até lucidamente ativos.”*

⁹ A. De Lorenzo Neto invoca o pensamento de oxidais, segundo ele o mais insigne dos urbanistas contemporâneos, quando reconhece serem causa das crises que hoje sofre a sociedade: “1. O crescimento da população; 2. O desenvolvimento econômico; 3. A socialização; 4. o aparecimento do automóvel; 5. a industrialização e o progresso tecnológico; 6. A concentração urbana.

¹⁰ BITTENCOURT, Samy, *Paisagismo de Baixo Custo*, Florianópolis, Lunar Delli, UFSC, 1983.

Capítulo XXXIV ALTERNATIVAS DE POLÍTICA AGRÁRIA E O DIREITO

34.1. *Agricultura perdulária e o pauperismo municipal*

“Em se plantando nela tudo dá” — notória e pioneira amostra do ufanismo brasileiro, em Pero Vaz de Caminha. Tão fácil o cultivo, tão fértil a terra. Mas após cinco séculos de existência, ainda se queimam “coivaras” como os índios e, lamentavelmente, a maior área cultivada no Brasil é destinada a lavouras de subsistência.

Agricultura primitiva, pior ainda, sem o cuidado de preservação desta fertilidade. A erosão chegando a níveis absurdos. Segundo afirmações da Secretaria da Agricultura do Paraná, ali se perde, levada pelas águas, por ano, uma camada de um centímetro de terra fértil em toda a superfície daquele Estado.

O café, exigente devorador de húmus, levou o fastígio ao Vale do Paraíba, a enormes regiões de São Paulo e ao norte do Paraná, hoje áreas em decadência, sinalizadas pelos rastros de erosão. Mas novas frentes cafeeiras são abertas em Minas, Bahia e Rondônia.

Do ciclo da cana-de-açúcar no Nordeste, ficou o esplendor passado das Casas-Grandes e a pobreza de populações interioranas, antes escravos, hoje paupérrimos trabalhadores rurais. Os seringueiros (após a “campanha da borracha”), nordestinos, aos milhares (abandonados nas barrancas da Amazônia), foram temas de dramáticos discursos do Deputado Café Filho, na Assembleia Constituinte de 1946.

A desertificação de parte dos campos do Rio Grande do Sul, hoje constatada, resultou do inadequado cultivo da soja. ¹

Estes são os exemplos da prodigalidade nacional, no desperdício de terras férteis. Ajunte-se, à extração da madeira, exterminadora de essências florestais, perobas e jacarandás no Sudoeste, pinheiros no Sul e a madeira de lei da Amazônia.

No sul de Santa Catarina, após a mineração de carvão a céu aberto, fica a lembrança de uma paisagem lunática e desértica. E a floresta lá existente? Ou a de Minas Gerais alimentando com o carvão os altos fornos?

A exemplificação se multiplicará no festival de desperdício das riquezas do solo no Brasil. Mas todos eles se diluem na grandeza nacional. Outra frente pioneira há para ser aberta. Serras Peladas a descobrir. Muita terra virgem para desbravar. Mesmo que finitos tais recursos — esta predatória ação no Brasil, tanto de fauna como de flora, ainda para muitos é admissível. Diluída na imensidão brasileira, a prodigalidade, no conjunto, pouco sensibiliza. Mas para os municípios atingidos? Longe dos grandes centros, das BRs e do asfalto? Talado seu solo, o que lhe resta? E as enchentes calamitosas do Sul, decorrentes do assoreamento dos rios à custa da erosão?*

* Passados mais de 30 anos, se Dante Martorano vivo estivesse, talvez escreveria este capítulo de forma um pouco diferente. Estava certo ao descrever a crescente urbanização. Mas não dimensionou o desenvolvimento da agroindústria e do agronegócio. É certo que muitos problemas de degradação ainda ocorrem. Todavia o desenvolvimento e a otimização da produção agrícola, do meio rural sustentável, das pesquisas produzidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e, em Santa Catarina também pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (Epagri) e pelas Universidades com seus cursos de Agronomia, Medicina Veterinária e outros, deram ao meio rural uma condição inigualável de desenvolvimento sustentável.

Martorano não viu o crescimento dos movimentos sociais, fundados sem seu tempo.

Por outro lado, a Reforma Agrária, sempre discutida no Brasil, desde a época da colonização portuguesa, não alcançou mudanças significativas. Ao contrário de alguns países que se modernizaram, a questão agrária e a distribuição de terras, a proteção das propriedades indígenas, quilombolas e ribeirinhos ainda é um problema a ser enfrentado. Em nosso país continental, as lutas pelas terras ainda deverá ser motivo de equacionamento. De fato, a história da Reforma Agrária no Brasil revela imensas oportunidades perdidas.

Foi nos anos de 1980 que surgiram os “sem-terra”. Com essa denominação, nesse período, o movimento, comandado mais fortemente pela Pastoral da Terra da Igreja Católica, surgiu como forma de pressionar o governo a realizar a Reforma Agrária. Nesse movimento, não estavam inclusos os trabalhadores rurais, como os boias-frias e assalariados temporários. Os sem-terra poderiam ser divididos em dois grandes grupos: os trabalhadores que eram privados das suas terras – resultado das construções de barragens nos grandes rios e que não recebiam indenização – ou os que eram despejados por serem posseiros. O segundo grupo era formado por lavradores sem-terra própria para trabalhar, como meeiros, parceiros, pequenos arrendatários e filhos de pequenos proprietários cujas terras eram insuficientes para famílias extensas.

A partir do movimento dos sem-terra, surgiram outros movimentos sociais, entre eles o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Conselho Nacional dos Seringueiros e, mais presentemente, os “sem-teto”. Talvez surjam os “sem-escritório”, “sem-consultório”, ou outros tantos. Esses movimentos, no atual

momento, recebem sustentação de alguns partidos políticos de esquerda. No apagar das luzes do século XX, o governo federal lançou o Programa Novo Mundo Rural, com o objetivo de descentralizar a ação do Estado, esvaziar o poder dos movimentos sociais sobre o processo de construção política de Reforma Agrária e acelerar a emancipação dos assentados. Todavia, a partir de 2002, com a assunção do governo do Partido dos Trabalhadores, esses movimentos se fortaleceram. Mas perderam força a partir de 2018, com a posição de um governo federal liberal.

Ainda não mensurado devidamente o uso da terra como fator *desagregador*. Impedindo o surgimento do Município, tal qual se sonha. Responsável pela organização da economia e força agregadora.²

De comunidades que se utilizem do poder público do Município para seu bem-estar social. Assim, na definição de um construtivo municipalismo, há o Direito Brasileiro que regulamentar o uso da terra, também visando preservar o solo, mais ainda, *condicionar seu uso ao fortalecimento das comunidades interioranas*.

34.2. *Preservação do Município na otimização rural*

Na forma, muitas vezes o entrechoque socialismo-capitalismo é irrelevante, face aos objetivos sociais. O que se quer é produção agrícola abundante. Alimento farto e barato para as populações urbanas. Vontade e estímulo de produzir nos agricultores. Mas, produzir principalmente para poder oferecer melhores condições de vida para a gente dos campos e de seus trabalhadores.

Na evolução de uma economia estatizante, em breve serão as lavouras, meras “repartições públicas”.

Os *kibutz* israelenses comprovaram acerto da cooperação de grupos, mesmo num povo individualista e manuseador milenar do dinheiro. Por outro lado, as fazendas coletivas russas reiteram seus fracassos em cada plano quinquenal. Um terço dos produtos agrícolas na Rússia saem daquele pequeno lote em que o agricultor pode plantar para si. Propriedade privada, lá instituída por Nikita Kruchev, quando de seu retorno à Rússia, deslumbrado pelos milharais do Meio-Oeste Americano.

Para nós a pouco leva a análise do êxito norte-americano pelos preços mínimos, bem como o desempenho dos planos soviéticos.

Por isto, inconsequente a discussão da doutrina na política e no cultivo da terra. O que se quer é quem plante! Estímulos para tanto podem se criar na agricultura cooperada, numa faixa intensiva de socialização. Mas também pode coexistir a livre iniciativa. Plantadores e criadores que ajam no quase instintivo senso de propriedade de seu “feijão”, ou de sua “vaca”.

Para alimentação de um povo de mais de cem milhões de habitantes, com alta taxa anual de crescimento demográfico, fundamental é, das terras cultivadas no Brasil, extrair uma produção que erradique a fome do país*.

* Hoje, estima-se mais de 210 milhões de brasileiros. Certo que há uma redução de taxa de natalidade se comparada aos anos 80 quando Martorano escreveu sua obra. Entretanto, cresce a urbanização com grande aumento de bolsões de pobreza e favelas.

No caso do problema técnico propriamente dito, constituído da adubação, mecanização, técnica de conservação do solo, experimentação, secagem, silagem, armazenamento, sanidade,

transporte, frigorífico e comercialização, há a organização da produção num todo.

Grandes planos e programas gigantescos, a nível nacional podem e devem ser deflagrados.³ Mas, o dia a dia do agricultor está em suas terras, aqui no Brasil, disseminadas nos milhões de hectares de áreas longínquas. Aí se faz indispensável a presença do Município, pórtico de entrada do Estado, primeiro degrau da estruturação política.

Nos Municípios brasileiros hoje se vê a multiplicação dos “boias-frias” ou o êxodo da mão-de-obra desqualificada. O desestímulo do pequeno e médio produtor pela sarabanda de preços, na qual é sempre malsucedido na compra de bens e serviços e, pior ainda, no preço de seus produtos.

Ali estão os erários municipais combatidos, mesmo onde atuantes empresas de grande porte, financiadas e até sustentadas pelos chamados incentivos fiscais. Na eclosão telúrica das safras milionárias. O crédito bancário fácil, a capacitação na agropecuária e o conforto para muitos são mitos.

A propriedade da terra, desde a colônia, quase nunca beneficiou os que nela trabalham. Cartas de sesmarias como favores de “El Rey”. Direito nascido de assinaturas no papel, remunerando regiamente os latifundiários. No topo da pirâmide, o seringalista queimando notas de quinhentos mil réis para acender seus charutos, no intervalo dos espetáculos das programações miliardárias no Teatro Amazonas. Depois o enriquecimento à custa das terras devolutas. Transações vultosíssimas envolvendo imensas extensões de terra, sem que se considerassem os caboclos pelo sertão. Estes, sim, quase que ainda com seus cordões umbilicais definitivamente amarrados às terras do interior brasileiro.

Só Municípios fortes poderão corrigir esta distorção. Daí novamente se alerta para a imprescindibilidade de um ativo municipalismo.

34.3. *Política agrária*

O que se pretende não é a adoção de ideias extremistas. Nem tampouco o apego a teorias capitalistas defasadas. Deve-se buscar a valorização do homem, na democracia, mediante específica política agrária. Não está em jogo só a propriedade da terra. É essencial e indispensável que a função desta propriedade nunca seja obstaculizada. Devem também os grandes latifundiários ter êxito nas suas empresas rurais, desde que empregadores justos nos salários e incentivadores do bem-estar de seus assalariados. Grandes contribuintes de impostos, recursos estes efetivamente repassados para financiar a eliminação da carência do povo brasileiro.

Por outro lado, não só a titulação a favor do posseiro, mas condições para que ele progrida.

Na otimização da agropecuária brasileira, alcançada por política adequada e planejamento específico — jamais ficará o Município de fora.⁴ O detalhamento da execução dos grandes objetivos, os avanços no terreno e as conquistas na eficiência se darão por intermédio de agricultores que se vinculam a esta instituição.

Política agrária nos programas de Partidos Políticos e do INCRA, com princípios bem definidos, já a temos. Viabilizá-la e executá-la depende muito da produção e da execução da norma jurídica.⁵ Ônus que o Direito no Brasil não pode alijar. A ele cabe normatizar, em todos os seus meandros, para que cumprida seja, pela força do Estado, a política agrária ditada pelo consenso nacional. Por todos concluída

e aceita. Certamente quase todas estas normas partirão ou chegarão até o Município.

Daí então o Direito atuará como força criadora do desenvolvimento nacional. Não só à custa de integração econômica dos municípios. Mas ativando as potencialidades pré-existentes em cada um e em todos os Municípios brasileiros. Cientes todos que as três fontes de Direito (União, Estados-Membros e Municípios) só criarão, se mantida a harmonia entre eles, respeitando sempre a autonomia do Município.

NOTAS

¹ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*:

“Devem ser reativados os programas de conservação e de correção do solo, de combate e de prevenção da erosão, e os de fornecimento de equipamentos e sua manutenção.”

“A suspensão pura e simples de programas oficiais de conservação e de correção do solo, de combate e de prevenção da erosão e os de fornecimento de equipamentos e sua manutenção é outro fator que agrava o empobrecimento dos Municípios rurais.”

² LEAL, Vitor Nunes, *op. cit.*, p. 25: *“Parece evidente que a decomposição do “coronelismo” só será completa, quando se tiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária. A ininterrupta desagregação dessa estrutura — ocasionada por diversos fatores, entre os quais o esgotamento dos solos, as variações do mercado internacional, o crescimento das cidades, a expansão da indústria, as garantias legais dos trabalhadores urbanos, a mobilidade da mão-de-obra, o desenvolvimento dos transportes e das comunicações — é um processo lento e descompassado, por vezes contraditório, que não oferece solução satisfatória para o impasse.”*

³ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*: “A propósito, é digno de registro o fato de a propensão à centralização do poder e à tomada unilateral de decisões, com reflexo sobre as municipalidades, também ter caracterizado a atuação dos Estados. Na elaboração dos orçamentos e de projetos estaduais que afetam, direta ou indiretamente, as Comunas, não soem, por exemplo, ser ouvidos os Prefeitos municipais.”

⁴ ALMEIDA, Rômulo, “Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia”, *Estudos Econômicos* n° 2, junho de 1950 (Rio de Janeiro: Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria), ps. 19-20:

“A estrutura da economia brasileira nos parece ainda muito mal estudada, e não se chegou a uma composição política para a fixação de objetivos e diretrizes — numa política nacional integral. Isto explica a persistência de programas de ocasião e as incoerências entre eles.”

⁵ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*: “Em contrapartida, ao Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, propõe-se a criação de um “Fundo de Desenvolvimento Econômico dos Municípios”, voltado para as municipalidades eminentemente agrícolas, e com vistas à redução das pressões migratórias, pelo fortalecimento da estrutura da economia local, sobretudo em apoio às pequenas iniciativas já existentes ou a serem implantadas.

Capítulo XXXV DIREITO MUNICIPAL E POLÍTICA ECONÔMICA

O Município é unidade básica no desenvolvimento e na organização da economia. Determinados grupos de famílias fixadas num específico território, clima, costumes, recursos naturais, posição geográfica, distâncias e transportes determinam a cada unidade partir para um próprio processo de produção de bens e de serviços. Não só a produção, mas também a comercialização de seus produtos. E do que destinar a seu consumo.

Com o planejamento centralizado pela União do Brasil*, nos últimos anos, a margem de decisão do Município é quase nenhuma no setor econômico. Abandonado foi quase por completo o planejamento a nível municipal. Sem recursos financeiros de monta, aos municípios brasileiros se reserva quase a função de meros espectadores, quando não instrumentos de política governamental. ¹

* Apesar da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elevar o Município à condição de Ente federado, não lhe concedeu as condições propícias para o desenvolvimento autônomo. Foram-lhe atribuídas diversas competências, bem aquém daquelas dos demais Entes federativos e lhe foi retirado o poder econômico. Atualmente, 68% de todos os tributos arrecadados no Brasil vão direto para o governo federal. Desse total, depois de feitos os repasses aos entes federativos, a União fica com 58%, os Estados com 24% e os Municípios com 18% da arrecadação. (<https://wendenbergsantana.jusbrasil.com.br>).

Do orçamento aprovado em 2021, pelo Congresso Nacional, 4,8 trilhões, para ser aplicado em 2022, apenas 2% estão destinados ao desenvolvimento e infraestrutura. Ora, como promover o desenvolvimento num país continental, com um mecanismo

perverso em que a distribuição de recursos se faz por emendas parlamentares, sem planejamento estruturado de médio e longo prazo? As esperanças de um novo pacto federativo em que se dê ao município as condições financeiras para solução dos problemas locais, ainda parecem distante. Tudo ainda funciona à racionalidade tupiniquim, em que prevalecem negociatas, interesses políticos partidários, ainda sob os impulsos da razão do jeito, ao velho estilo do período colonial. (Veja-se: GOMES, Roberto. *Crítica da Razão Tupiniquim*. Porto Alegre: Movimento, 1979; ZANCANARO, Antônio Frederico. *A Corrupção Político-administrativa no Brasil*. Porto Alegre: Acadêmica, 1994).

A política da União quase sempre está em oposição àquilo que seria mais adequado aos interesses locais.

Ao municipalismo cabe esta luta. A da recuperação da autonomia municipal, em tudo aquilo que for de seu exclusivo interesse, no campo econômico.

Isto porque os grupos sociais só se reencontram em comunidades menores. O gigantismo aniquila o indivíduo humano, desorienta sua vida. Na economia também isto ocorre. A sinergia dos sistemas permanece enquanto controláveis as forças nele em atuação. A partir de certa dimensão, tudo escapa ao controle. As instituições municipais não foram ainda mensuradas no seu poder de construção social. Mas, inegavelmente, como unidade territorial e relações dos subgrupos é simplesmente a única, a exclusiva via para o desenvolvimento inimaginável.

35.1. *A capacitação do Município para suas funções na economia*

Para o desenvolvimento, forçoso é o investimento do município na infraestrutura, saneamento, transportes urbanos, água, esgotos, distribuição de energia elétrica, telefone, estações repetidoras de televisão. Enfim, em tudo que possa oferecer melhor suporte à produção econômica.²

Desde a otimização das condições de vida do trabalhador como saúde, previdência, seguros agrícolas, armazenamento, silos, estações de carga e descarga, mercados e feiras municipais, exposição industrial e agropecuária. Promoção de seus produtos. Capacitação de seus trabalhadores. Dinâmica empresarial. A adoção de tecnologia ou mesmo a introdução de novas.

O que foi dito constitui mera exemplificação do que pode ser exigido do Município, independentemente daqueles classicamente enumerados como serviços municipais. A própria noção de taxa como contraprestação a um serviço municipal prestado ou posto à disposição já é estímulo para que haja participação intensa do governo local na sua própria economia.

Se é difícil a capacitação de pessoal, em cada Município, até mesmo se chegar à análise desta ação governamental, o associativismo municipal (associações e consórcios) pode suprir tal deficiência.

Se se pretende a economia brasileira em pleno emprego, ou em níveis compatíveis com melhores condições ainda não alcançadas, há que se ativar em cada célula deste país o bom desempenho econômico. A individualidade de cada Município se presta a maior comunhão entre ele e o cidadão em si. Assim sendo, nos empreendimentos que associem empresas privadas, profissionais e trabalhadores, mesmo orientados para as conjunturas locais, até mesmo com a participação das municipalidades, é essencial um esquema de ativação da economia.

Invertendo até as tendências municipais, o planejamento concebido somente a nível nacional, para valer na amplitude continental brasileira, dada sua ambição de abrangência, jamais poderá prever todas as peculiaridades de cada uma das células do Estado, de todos os Municípios.

É tempo da inversão do processo até agora observado na dinâmica da vida sócio-político-econômica brasileira.

Vivendo nos Municípios, a iniciativa do poder público vem sempre atrasada, isto é, a sociedade civil constrói de per si o desenvolvimento urbano ou a economia rural. Surge após o Estado como sócio privilegiado em todas as atividades econômicas. Tenha êxito ou não a empresa, os impostos são cobrados ou se pretende cobrá-lo sempre, qualquer que seja o desempenho do empreendimento.

35.2. Investimentos na infraestrutura municipal

Para seu fortalecimento e o bem-comum de seus habitantes, o Município deve investir na preparação de estruturas aptas a receber gente qualificada, a nível universitário até, para desenvolver projetos próprios ou exercer suas atividades econômicas. São “distritos industriais” ou estruturas agropecuárias (agrovilas), os instrumentos desejados para alcançar a otimização na produtividade.

A improvisação não pode viabilizar sucessos. O investimento na infraestrutura deve partir de uma decisão comunitária. Meras normas legais (de origem das Câmaras Municipais), certamente, serão inócuas.

Qualquer decisão no investimento de infraestrutura deve açambarcar todos os setores ativos da comunidade.⁸ Não basta a elaboração de teoria. Avaliação realista dos recursos materiais e humanos, objetivos não utópicos e montante de recursos

indispensáveis e não colossais. Nada de pirâmides ou de elefantes brancos. A infraestrutura mínima (um projeto sóbrio), resultante da decisão do potencial humano existente no Município, é sempre melhor. Também é tempo de se pensar no retorno às sedes dos municípios de milhões ali nascidos que, por força de sua formação universitária, não têm condições de exercer nele suas profissões, emigrando para os centros maiores.

35.3. Falta de recursos financeiros para os Municípios

O grande óbice para o município brasileiro organizar sua economia é a ausência de recursos financeiros. Sem dinheiro é obrigado a partir atrás de crédito e procurá-lo.³

Se não tem, muitas vezes, recursos para sua manutenção, como se falar em investimentos?

Hoje se pretende até atribuir ao Município a força inibidora nos abusos da propriedade do solo urbano (Projeto de Lei n° 775/83).

Discute-se atribuir ao município a competência de legislar sobre imóveis, matéria do direito civil. A fundamentação do Projeto de Lei é sem dúvida municipalista. Para exercer tais funções que lhe seriam atribuídas por lei, necessária seria, entretanto, quebrar uma tradição secular do Brasil: a “ausência de linhas de crédito para os investimentos do Município”.⁴

Novos bancos de desenvolvimento, de caráter regional ou mesmo sediados na capital da República, dos Estados onde se situam os Municípios, ou mesmo os bancos já existentes, deveriam suprir esta evidente necessidade de recursos.

O Governo da União é sem dúvida o grande tomador de empréstimos no mercado financeiro. É leonina sua voracidade nas

Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e na complexa gama de financiamentos dirigidos às Estatais e a Programas Específicos, considerando-se o volume da dívida interna brasileira.

De alguma forma influirá, é inegável, as reiteradas injeções de dinheiro na economia brasileira. Pode-se até admitir essencial e certo de que se prossiga nesta política, desde que se coíbam os abusos.

Não é admissível que todas as portas do sistema bancário continuem fechadas para os Municípios brasileiros.⁵ Se não autônomos, merecem credibilidade. Sua autonomia depende, em muito, desta confiabilidade. Mas, estes atributos só adquirirão os Municípios brasileiros, após uma séria e objetiva política de investimentos para dentro do Município.

35.4. Fundamentos dos investimentos do Município

Se o bem-estar social é objetivo do Estado brasileiro, ao Município autônomo cabe agir dentro da área exclusiva de seu peculiar interesse, a complementação da ação do poder público na esfera municipal.

Se atribuídas algumas funções na organização econômica — cabe também ao Município decidir e legislar na estrita faixa de sua competência.

Tais premissas fundamentam a legitimidade de empréstimos tomados pelos Municípios, para investir na sua própria economia.⁶

A legitimidade social se alcança, por outro lado, na vinculação do planejamento à elaboração dos projetos e consequente aprovação, pela população economicamente ativa do Município. Certo que referendada ou até extraída pelo Poder Legislativo na Câmara Municipal de Vereadores.

Nestes casos qual o fundamento jurídico?

Se escassos os recursos para o desempenho do Município, dadas suas outras funções, e, em face da necessidade da criação de novas receitas, elas se tornarão efetivas se consentido o ônus pelos municípios. Até exigido pela população urbana ou rural, na concretização de seus projetos de vida em programas essenciais.

A tomada de recursos com o pagamento a longo prazo e com as carências exigíveis, para possibilitar o êxito do programa concebido pela consciência comunitária, pode se materializar através da cobrança antecipada da contribuição de melhoria, desde que atendidos os limites de incidência e feita a tributação dentro da capacidade de pagamento dos municípios.

Ao invés de indenizar o Município pela obra, os municípios pagariam a melhoria antes, para obtê-la.

Esta poderia ser uma alternativa de inovação municipalista, no sentido novo da contribuição de melhoria. É necessária criatividade das comunidades em busca de suas próprias afirmações.⁷ Por outro lado caberia ao Direito normatizar estes novos aspectos do tributo.

NOTAS

¹ SIMON, Herbert A. et alii, *Administración Pública* (San Juan: Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956), p. 423. "O Planejamento diz respeito particularmente ao futuro, mas se desenvolve por meio de ações realizadas no presente."

² COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*: "Há, ainda, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (PNDU), instituído pela Lei nº 6.256, de 22.10.75, destinado a programas e projetos de desenvolvimento urbano dos Estados, DF e Municípios, preferencialmente, mediante alocação de recursos não reembolsáveis a investimentos e outras

aplicações (infra-estrutura urbana, equipamentos sociais e urbanos nos setores da educação, cultura e esportes, saúde, assistência social, recreação e lazer, etc.)."

³ *"Um governo democrático sem informação sem informação está condenado ao fracasso, já que o apoio que recebeu através dos votos deve ser sustentado, no decorrer de toda sua administração, pela confiança que os cidadãos demonstrem trem em sua gestão; e essa confiança só é possível ganhá-la mantendo o público devidamente informado de como, quando e com que fim estão sendo investidos os dinheiros públicos."*

⁴ CELSO, Afonso, *Reforma administrativa e municipal*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1883, p. 87: *"... constituindo a sua penúria numa das causas do desprestígio em que caiu"*.

VEIGA, Xavier, *Anais do Senado Mineiro*, 1911, p. 110: *"... quando se discutia os orçamentos municipais as bancadas ficavam vazias"*.

⁵ ALVES, C., *Anais do Senado Mineiro*: *"Martinho Campos disse uma vez que nunca tivera tanto poder, jamais gozara de tanta liberdade, como quando fora vereador. O que lhe faltava, dizia ele, era dinheiro."*

⁶ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*: *"Por outro lado é alarmante a elevação da dependência dos Municípios de operações de crédito, para fins de suplementação de recursos, e a cada ano torna-se ela mais aguda, ocupando percentuais crescentemente elevados no orçamento municipal."*

⁷ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*: *"O conceito de limite individual da contribuição de melhoria deve ser desde logo revisto face à dificuldade de sua verificação, fixação e comprovação. Caso não se entrem melhores critérios para a cobrança da contribuição de melhoria, mais aconselhável será a sua supressão. Concomitantemente, o conceito legal de taxa deve ser redefinido e ampliado, a fim de que permita a recuperação do custo de obras públicas de interesse comunitário, face*

às dificuldades de utilização da contribuição de melhoria. (Por exemplo, a jurisprudência tem se manifestado contrariamente à cobrança de taxas de pavimentação, única forma encontrada pelo Município para cobrir, em parte, o custo de tais obras.)”

Capítulo XXXVI ALTERNATIVAS DE POLÍTICA FINANCEIRA E O DIREITO

36.1. *Tributos próprios*

Até a Constituição de 1934, não conquistara o Municipalismo Brasileiro normas constitucionais instrumentalizando a autonomia. Isto porque não se dava ao Município o direito de arrecadar seus próprios impostos, nem de assegurar suas privativas rendas, essenciais à sua afirmação.

Brasil-Colônia, Império e Primeira República, sem que pelas Constituições se contemplasse o Município com tributos próprios. Estavam atrelados à indefinição da receita ditada pelas rendas eventuais. As Capitânicas doavam-lhes recursos no Brasil-Colônia.

No Império já se esboçava alguma coisa no sentido de dotar os Municípios de recurso — quando lhes outorgava competência de “pleitear”.¹

A grande inovação viria com o Ato Adicional em 1834, grandemente aplaudido por Tavares Bastos e outros defensores da descentralização.²

Mas as províncias foram avarentas, e nada resultou, em benefício do Município, da aplicação do artigo 10 do referido Ato.³

Com o advento da República, os Constituintes imaginaram o município autônomo.⁴

Ao atribuir aos Estados-Membros a organização do Município, a Constituição de 1891 (art. 68) ofereceu instrumentos à institucionalização dos governos locais autônomos e fortes. Mas todos os Estados-Membros em sua constituição foram restritivos, em matéria tributária, para com os Municípios.⁵

36.2. *Constituições de 1934 e 1937*

Daí se pode dizer que só com a Constituição de 1934, a afirmação brasileira do Município passava a ter consistência, quando pela primeira vez se assegurou ao Município exclusividade nos seguintes impostos: 1. Predial; 2. Territorial urbano; 3. De Licença; 4. De Diversões Públicas; 5. Cédulas sobre a renda dos imóveis rurais. Ainda pelo mesmo art. 13 (§ 2º), da citada Constituição, se assegurou ao Município a cobrança de taxas sobre seus serviços.

Foi-se muito além quando impôs a participação dos municípios na metade da arrecadação do imposto de indústria e profissão e em 20% sobre quaisquer novos impostos que fossem criados pela União ou Estado (art. 8º, § 2º, e art. 10, parágrafo único).

A Constituição de 1937, centralizadora, paradoxalmente manteve a discriminação de rendas inaugurada pela Constituição de 1934 — somente suprimindo o imposto cedular sobre a renda de imóveis. Interrompeu também o rateio de impostos entre outros Estados Federados, em favor do Município, eliminando a participação instituída pelo art. 8º da Constituição anterior.

36.3. *Tributos e a Constituição de 1946*

A Constituição de 1946, a “mais municipalista de todas”,⁶ trouxe mais dois impostos ao Município: “imposto de indústria e profissões e imposto sobre atos de sua economia interna”. Na Constituição de 1946 se evidencia ainda pela participação em impostos da União aos Municípios (arts. 29, 15, §§ 2º e 4º, 20 e 21).

Esta evidente conquista foi resultado da campanha municipalista.⁷ Vivia-se a época da viabilização da autonomia municipal mediante tributos próprios, de competência municipal. Tanto é que a Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, contemplava o Município com mais dois impostos exclusivos (territorial rural e de transmissão da propriedade mobiliária”. Instituiu a mesma Emenda participação de 10% no Imposto de Consumo e aumentando para 15% seu quinhão no Imposto de Renda.

Na metodologia de Hely Lopes Meirelles, na vigência da Constituição de 1946, assegurava-se ao Município receitas provenientes de:

I. Impostos exclusivos do Município:

- a) imposto sobre propriedade territorial rural e urbana;
- b) imposto predial;
- c) imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedade (sisa);
- d) imposto de indústria e profissões;
- e) imposto de licença;
- f) imposto sobre diversões públicas; e,
- g) imposto sobre atos de sua economia, em assuntos de sua competência.

II. Impostos particulares (rateados com a União e Estados):

- a) 10% do imposto de consumo de mercadorias;
- b) 15% do imposto sobre a renda;
- c) 12% do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes;
- d) 30% do excesso de arrecadação dos impostos estaduais;
- e) 40% do produto de quaisquer impostos que viessem a ser criados pela União ou Estados-Membros.

III. Impostos transferidos.

IV. Impostos comuns (taxas e contribuição de melhorias).

É de se lembrar que a Constituição de 1946 instituiu realmente a autonomia municipal; quando especificamente, nas alíneas *a* até *e* do inciso XV, do art. 5º, a competência exclusiva da União para sobre aquelas matérias.⁸

Não se chegou a otimizar a autonomia municipal, mas se pode ter a Constituição de 1946 como ponto de partida para a evolução do Município brasileiro, rompido com a centralização do poder após 64.

36.4. *A reforma tributária*

Infelizmente, com a alteração do regime tributário, instituído pela Emenda Constitucional nº, de dezembro de 1965, toda esta inegável evolução sofreria pesado recuo. Aos municípios sobraram como impostos exclusivos:

1. imposto predial e territorial urbano; e
2. imposto sobre serviços de qualquer natureza não comprometido na competência tributária da União e dos Estados.

Inovaria a Constituição de 1967, após a reforma tributária, declarando pertencer ao Município a arrecadação sobre os imóveis situados no Município (Imposto Territorial Rural).

Por força do art. 25, é distribuído aos Municípios o produto da arrecadação do imposto de renda e de proventos de qualquer natureza, que (de acordo com a Lei Federal) são obrigados a reter como fontes pagadoras de rendimentos do trabalho e dos títulos de sua dívida pública (art. 24, § 2º).

O art. 25, inciso III, instituiu o Fundo dos Municípios, constituídos de 9% do Imposto de Renda e do incidente sobre produtos industrializados.

No mesmo art. 25, da atual Constituição, os seus parágrafos regulamentam o rateio, a aplicação e prestação de contas dos recursos que o Município venha a receber pelo Fundo.⁹

Manteria a competência da cobrança de taxas, agora definidas em função do exercício quer do poder de polícia, quer da utilização efetiva, ou potencial de serviços públicos específicos.

A Emenda Constitucional n^o 17/80 determinou passasse a pertencer ao Município a metade da arrecadação dos impostos de transmissão de propriedades imobiliárias, antes exclusivamente aos Estados destinada.

A reforma tributária, com a Emenda Constitucional de 1965, iniciadora do atual ciclo, foi precedida de grande expectativa. Pretendia-se dar ao tributo funções coercitivas e reformadoras nos campos econômico, político e social.

A seletividade na tributação (IPI), premiando ou isentando produtos de primeira necessidade. Castigando investimentos sem sentido social ou que visassem exclusivamente compensação financeira. Incentivando empreendimentos aptos a provocar o desenvolvimento econômico e mesmo estimulando a aplicação.

A capacidade de pagamento na conformidade dos recursos do contribuinte também foi levada em conta na proporcionalidade e progressividade do imposto.

A uniformização fiscal, no terreno da circulação de mercadorias com alíquotas “fixas em todo Brasil”, veio também organizar a economia nacional.

As disparidades do “vendas e consignações” faziam os Estados mais ou menos intensos às empresas ou iniciativas empresariais.¹⁰

Visando corrigir essas distorções, a estrutura tributária adquiriu feição mais racionalizada e mais nacional, substituindo o campo tributário dos três níveis do governo, supostamente independente, por um sistema nacional integrado.¹¹

Mas tudo isto, na evolução do regime de 164, se converteu numa escala da centralização.

Seria um crescendo, já que Aliomar Baleeiro chegava a afirmar que o federalismo “ainda mais ficou quase aniquilado com o Ato Complementar n° 40”.¹²

Não há dúvida de que a política tributária, decorrente da Carta de 1964, deveria ser retificada, naquilo que evidentemente era caótico. O Código Tributário Nacional imprimiu princípios uniformes. Disciplinou o procedimento fiscal. Caracterizou perfeitamente o fato gerador, a incidência, e a forma de cálculo do imposto.¹³

À nova política tributária foi acoplada a função de amenizar as disparidades regionais, principalmente, entre Municípios brasileiros, mediante o rateio do que generosamente se convencionou chamar de “retorno” e não mais na proporção de arrecadação local.¹⁴

Há, na Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a afirmação de nova política tributária que deveria no final concorrer para o fortalecimento dos Municípios.¹⁵

No caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, inegavelmente foi uma correção à política tributária de 1946, na imponderabilidade do “retorno”, sempre sujeito às manobras do Estado, e às prioridades políticas do Governador do Estado. Mas, até hoje, tem despertado e, por certo, deverá prosseguir, reclames dos municipalistas em busca do aperfeiçoamento e justiça no rateio entre os Municípios, destes 20% da arrecadação do citado imposto estadual.

Apesar de não sanados todos os problemas no tocante ao cálculo da quota de cada Município, a parcela do ICM tem sido o suporte financeiro dos Municípios brasileiros.

36.5. Os impostos municipais. Discriminação de renda

É quase impossível aos Municípios obter recursos financeiros apreciáveis à custa de seus dois impostos privativos. Eles são insuficientes.

O primeiro imposto, segundo Aliomar Baleeiro, é de há muito incluído no Brasil, introduzido que foi em carta de 19 de maio de 1774, da Rainha D. Maria é o Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana.

A sonegação no Brasil (segundo a opinião de grande parcela da população) é um dever. Luta-se para pagar o mínimo de impostos, O contribuinte tem no “Leão” o mais hábil e poderoso arrecadador. As fiscalizações das Fazendas Estaduais são agressivas. À do Município se dá a mínima coercitividade. No trato direto com os contribuintes, o Prefeito Municipal se vê na contingência de “transacionar”, com cada um de seus munícipes, seu imposto.¹⁶

Antipática a arrecadação desde seu lançamento. Os munícipes reagem de duas formas. Os correligionários do Prefeito em busca do apadrinhamento. Os seus adversários investindo contra “as perseguições” de que se dão por vítima.

O municipalismo brasileiro, consciente movimento da opinião nacional, deverá deflagrar uma campanha de esclarecimentos que atinja toda a população brasileira. Fazendo com que os munícipes tenham a consciência de quanto prejudica a sonegação de tributos municipais. Destes tributos há para eles retorno direto. Se na hierarquia da coercitividade se entende o imposto municipal como derradeiro,

na escala da conscientização se lhe dê a primazia. O município, sem recursos financeiros, nunca se afirmará.

Há quem afirme seja o Imposto sobre Serviços (criado pela Emenda Constitucional n^o 18/65), nova formulação do Imposto de Indústria e Profissões.

Fábio Fanucchi afirma se tratar da substituição do Imposto de Indústria e Profissões (de competência do Município) e do Imposto de Renda (Federal e Estadual).¹⁷

Inegavelmente, contudo, é o imposto de difícil operacionalidade. O IBAM, na contínua assistência aos Municípios, os tem assessorado para que consigam bom desempenho não só no lançamento como também na arrecadação. Muito pouca autonomia se dá ao Município, na legislação sobre este tributo, em face ao rol de serviços imposto por Lei Federal. Há omissões e desatualização. Mas Bernardo Ribeiro Moraes nisto acusa a desobediência ao princípio de igualdade ou de economia, expresso no art. 153, § 1^o, da Constituição, que prevê o tratamento diferenciado dos contribuintes. Mas a maior restrição é a submissão do Município à listagem dos serviços tributados por Lei Federal.¹⁸

As taxas municipais (tanto cobranças por serviços prestados, como pelo poder de polícia), de meras coadjuvantes do erário municipal, devem se constituir numa exata retribuição às municipalidades pelo que elas oferecem ou põe à disposição de seus munícipes. É uma forma de compensar os gastos e de formar recursos para a sua ativação.

Apesar da pregação de Bilac Pinto¹⁹ sobre a contribuição de melhoria, ainda não se acionou no Brasil, adequadamente, a arrecadação deste tributo, que tem as características de taxa e de imposto.

Desde o advento do Código Tributário Nacional, de 25 de outubro de 1966, a política tributária brasileira foi aos poucos se dirigindo perigosamente para a centralização.²⁰

O Município está inibido de poder agir como se fora um ente na Federação, com vontade própria naquilo que a ele concerne.

A política tributária atual o põe em dependência, já que para União afluem os recursos. Em contrapartida, parcimoniosa com ele é (em demasia) a União.*

* A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, embora tenha dado ao Município a condição de Ente Federado, com autonomia sobre suas atribuições, quanto aos Tributos continuou restringindo-o à dependência da União e do Estado federado. Atualmente, após as Emendas Constitucionais 3/1993, 39/2002, 42/2003 e 44/2004, a Constituição de 1988 outorgou aos Municípios os tributos privativos do Município, os tributos partilhados com a União e os Estados e os tributos comuns, que são as taxas e as contribuições de melhoria.

De acordo com Azis (Jorge, Marcelo Brunella. A Competência Tributária dos Municípios e a Real Autonomia Municipal. Disponível em: <https://mbrunella.jusbrasil.com.br>. Acesso em: jan. 2022): “A Constituição Federal de 1988 relegou aos municípios a possibilidade arrecadatória de poucos tributos. Conforme exposto no artigo 156, há a possibilidade de instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana; sobre serviços de qualquer natureza e transmissão intervivos, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis (excetuado os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição) por natureza ou acessão física. Também é possível instituir taxas, conforme preveem os artigos 23 a 25, contribuição de melhoria, conforme prevê o artigo 145,

inciso III e contribuição social, cobrando de seus servidores para em benefício destes, do regime previdenciário que trata o artigo 40, conforme acrescido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003.”

A Constituição de 1988, art. 30, III, assim reza: *Art. 30. Compete aos Municípios: [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

Em Síntese, os Tributos Municipais correspondem aos tributos cobrados pelos municípios no Brasil: ISS (ou ISSQN), ITBI, IPTU, Contribuições de Melhoria, Taxas de Alvará/Licenciamento e Taxa de Coleta de Lixo. O Artigo 156 da Constituição define quais são as competências do Município sobre tributação, conforme já foi mencionado.

Embora o grande sonho municipalista de Dante Martorano, em parte tivesse sido contemplado pela Constituição de 1988, o cenário atual nacional exige um repensar sobre o papel do Município, para então discutir o pacto federativo brasileiro, equilibrando o poder entre a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios. É visível que a situação dos municípios no atual contexto é insuperavelmente melhor do que em comparação às Constituições anteriores. Contudo, isso não pode impedir que sejam mais bem distribuídas as competências entre os Entes Federados, pois é no Município onde ocorre a vida das pessoas em sociedade e são resolvidos os problemas. Enquanto os municípios tiverem pouca capacidade arrecadatória, em permanente centralização tributária na União, certamente haverá maior dificuldade nas soluções dos problemas, maior corrupção e desvio de recursos e menor desenvolvimento para o País.

Hoje, discute-se muito a necessidade de reforma tributária. Vários projetos de lei tramitam pela Câmara e Senado. Nenhum, porém, com grandes perspectivas de sucesso. Há proposta de reforma fatiada e há partidos políticos que não a desejam. Por outro lado, quem governa não quer perder arrecadação e o fisco está sempre voraz sobre o setor produtivo, enquanto o Estado em diversos setores aumenta, assustadoramente, a falta de controle, a ganância, a ausência de produtividade, a má gestão, que faz o setor público e seus funcionários perderem credibilidade. Mas há setores que se beneficiam com essa condição. Por isso, a pretensa reforma tributária e maior autonomia aos municípios, parece ser um sonho distante, ainda, do que pretendia Dante Martorano.

Tal preponderância é nociva para o melhor atendimento às necessidades básicas do cidadão brasileiro. A Federação implica em níveis descentralizados de decisões, daí certamente sua maior eficácia, se a ação do poder público é determinada pela demanda dos habitantes das respectivas unidades urbanas.

Não só a qualidade e a maior operacionalidade de serviços públicos que a Federação, via autonomia do Município, podem alcançar. O Município é um grande instrumento para melhorar a justiça social, exatamente por defrontar o indivíduo.²¹ Nas administrações municipais, convive-se mais com gente do que com números. A administração local vive os problemas das famílias da comunidade. Até familiares dos próprios governantes estão nela diluídos. A solidariedade ou a responsabilidade social de cada munícipe é, reiteradamente, posta à prova ou concitada.

Em virtude desta proximidade com a problemática social dos Municípios, o governo local tem melhores condições de viabilizar soluções. Sem indagações de gabinete e sem procedimento

estereotipado para todo o país, quer na planificação e destinação dos recursos, quer na avaliação do desempenho ou acerto do programa.

36.6. *Fragilidade financeira dos Municípios*

Toda a legislação tributária tem sido burilada desde a vigência da Lei nº 5.172. Mas de 1966 para cá houve aperfeiçoamento só no sentido técnico.

A destinação das rendas públicas é desastrosa para a autonomia municipal. Cada vez participando menos do produto interno bruto. O Município se emaranha nas suas frustrações.

A qualquer enfraquecimento do Município, surge uma correspondente debilidade da sociedade civil. Sintonia alarmante de frustração do Estado, em prejuízo do homem.²²

Ao menos para efeito de alarme, no caso do Brasil, é incômoda a constatação de como nos Estados modernos, hoje, são descentralizadas suas despesas. É o que demonstra Wallace Oast.²³

A descentralização está evidenciada pelo quadro transcrito por A. Delorenzo Neto:

Participação do Governo Central no total de gastos públicos correntes

PAÍSES	ANO	
	1950	1965
Austrália	29,9	69,9
Áustria	56,8	45,8
Finlândia	67,1	53,5
Canadá	54,7	43,7
Alemanha Federal	29,5	26,6
Grécia	79,0	58,9
Itália	57,9	43,8
Nova Zelândia	86,7	82,2

PAÍSES	ANO	
	1950	1965
Noruega	66,2	69,6
União Sul-Africana	55,9	60,5
Suécia	52,6	43,3
Suíça	31,4	22,3
Inglaterra	71,9	57,4
Estados Unidos	52,7	57,1

Alarma exatamente, porque tudo faz os Municípios brasileiros mais dependente do poder central. É a mínima sua receita tributária, decorrente da aplicação da legislação atual.²⁴

Durante a vigência da Constituição de 1946, no Município se alcançou o reforço das finanças municipais. As estatísticas anteriores estão aí para comprovar os percentuais exclusivamente destinados ao Município.

FONTE ARRECADADORA	1924	1930	1935
União	64	63	54
Estado	27	28	32
Município	9	9	8

Quanto ao Estado Novo, a Contadoria Geral da República e o Conselho Técnico de Economia e Finanças, pelos percentuais, demonstram a evolução, para pior, das finanças municipais.

Percentual correspondente à arrecadação dos Municípios, na arrecadação dos poderes públicos

ANO	PERCENTUAL
1939	13,0
1940	9,1
1941	8,6
1942	8,5

ANO	PERCENTUAL
1943	7,1
1944	6,0
1945	5,7
1946	4,9

Na vigência da Constituição de 1946, no período de 1957 a 1963, tornou-se evidente outro aspecto na arrecadação.

Percentual dos Municípios na receita pública arrecadada

ANO	COM TRANSFERÊNCIA	SEM TRANSFERÊNCIA
1957	8,5	11,0
1958	7,5	9,7
1959	6,4	8,9
1960	6,3	8,6
1961	6,1	8,5
1962	6,4	11,5
1963	6,6	12,0

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda

A partir da vigência da Constituição de 1967, ocorreu irreversível debilitamento das finanças municipais. O “Leão” abocanhando seu grande naco. Na comparação dos índices de crescimento de 1966 a 1977, da receita tributária dos Municípios, constata-se a nova realidade. A evidência é mostrada nas duas tabelas seguintes.

Índices de crescimento real do PIB, da Receita tributária da União e dos Municípios, em 1966/76 (1966 = 100)

ANO	UNIÃO	MUNICÍPIOS	PIB
1966	100	100	100
1967	83	60	105
1968	131	67	115
1969	157	79	125
1970	168	79	137

ANO	UNIÃO	MUNICÍPIOS	PIB
1971	188	85	152
1972	231	107	168
1973	273	126	187
1974	304	135	205
1975	314	147	213
1976	375	200	232

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda

Total da receita tributária dos três níveis de Governo — 1957/1974

ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA		
	União	Estados	Municípios
1957	23.317	24.191	4.777
1958	33.798	27.160	4.930
1959	33.707	29.748	4.381
1960	34.785	32.933	4.565
1961	31.166	34.601	4.632
1962	37.813	35.849	5.048
1963	42.914	36.972	5.542
1964	45.224	42.209	6.103
1965	51.521	43.265	6.926
1966	58.785	47.658	8.433
1967	48.556	54.576	5.062
1968	77.119	68.523	5.683
1969	92.429	74.732	6.626
1970	99.030	77.356	6.677
1971	110.771	79.916	7.139
1972	135.850	88.796	9.001
1973	160.241	104.989	10.624
1974	178.475	113.231	11.421

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças (MF)

36.7. A necessidade de uma nova política tributária

A reforma tributária em favor dos Municípios se impõe. Não se pode mais deteriorar o poder municipal. Daqui para a frente,

se permanecer desvalido de suporte financeiro, o Município será um espectador frustrado da crise institucional brasileira, embora também ele se encontre atingido pela devastação da crise social. Só a descentralização será o caminho para melhor bem-estar social.

Qualquer que seja a maneira como se processe uma séria análise do atual sistema tributário brasileiro, ela se defrontará com esta realidade: ²⁵ a grande fragilidade financeira dos Municípios brasileiros. Diante disso, para o municipalismo, é imperativa a reflexão sobre as conclusões de Marilda Machado Linhares no que concerne ao atual sistema tributário. ²⁶ É mínima a participação dos Municípios nos valores arrecadados

Pelo Poder Público no Brasil. O confronto com outros países é constrangedor.

Ainda que não citados os números referentes aos anos de 1970 a 1980, é evidente esse processo de deterioração nas finanças municipais. Basta a comparação dos dados estatísticos para se dar conta desta vertiginosa debilidade municipal, causada pela atual política tributária. ²⁷

A. Delorenzo Neto sintetiza o pensamento do Senador Lomanto Júnior, exposto em discurso proferido no Senado Federal, com a presença do Ministro Simonsen, de que a receita municipal decresce quando em comparação com a federal, pois os impostos da União evidentemente mantêm taxa geométrica de crescimento da receita quase igual à do PIB. ²⁸

A Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Federal, destinada ao Estudo do empobrecimento dos Estados-Membros e dos Municípios, concluiu que no período de 1914 a 1967, os Municípios brasileiros diminuíram sua participação de 8 50 para 3,80%.

A União tem arrecadado recursos em índices percentuais que se elevam acima dos do crescimento do PIB. Já os dos Municípios definham na arrecadação.

Esta disparidade não pode permanecer por mais tempo. Célula da organização política, o Município deve ter suficientemente autônomas suas finanças. Sem isto, o desenvolvimento pretendido para o Estado Brasileiro os tornará a “onça do papel”. O desenho de uma imagem gigante. Sem estrutura fundamentada na realidade dos Municípios, por isto mesmo apta a ser demolida pelo primeiro choque social de grande envergadura.²⁹ A Emenda Constitucional, de iniciativa do Senador Passos Porto, por ser tida como “minirreforma tributária”, já por isto mesmo denota que estas normas (1983) não constituem uma definitiva solução.

NOTAS

¹ *leal, Vitor Nunes, Coronelismo, enxada e votos; município e o regime representativo no Brasil, 4ª Ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1975, p. 138 (Biblioteca Alfa Ômega de Ciências).*

² *Lei de 1828.*

³ *Art. 10. “As Assembleias Provinciais cabia legislar “sobre a fixação das despesas provinciais e os impostos para ele necessário, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado.”*

⁴ *NUNES, Castro, Do Estado Federativo e sua organização municipal, Rio de Janeiro, nº 60, p. 124.*

⁵ *Direito Tributário:*

“Se todas as atividades do governo do Município são relevantes para a pequena comunidade política, de modo a serem assumidas e regidas pelo

direito, setorizado este em eleitoral, administrativo, urbanístico, educacional etc., então de grande necessidade e importância social apresentam-se as atividades financeiras municipais. O direito as informa, disciplinando-as e vinculando as pessoas nelas relacionadas. Com especialidade, ou melhor, com prioridade, obriga o próprio Governo Municipal, como o faz o direito financeiro. Mormente, porque as autoridades do município vão arrecadar e aplicar o dinheiro do povo, resultado do trabalho produtivo, das poupanças, da sua capacidade contributiva."

⁶ DELORENZO NETO, A., "Centralização ou descentralização tributária no estado federal; a competência municipal", *Digesto Econômico*, São Paulo, 37(271) :43, jan.-abr., 1980.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 422:

"Esta nova discriminação de renda é o coroamento da campanha municipalista para o fortalecimento das finanças locais, iniciada com a reconstitucionalização do país em 1946; e sustentada, sem esmorecimento, pelos líderes municipais, até a apreciação do projeto do qual resultou a Emenda Constitucional em exame."

⁸ NETO, A. Delorenzo, *op. cit.*, p. 43:

"Qual a inteligência do item II do art. 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 na Constituição Estadual. 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 art. 28."

⁹ O art. 26 institui obrigatoriedade de a União distribuir entre os Estados, Distrito Federal e Municípios o produto da arrecadação do imposto sobre

lubrificantes líquidos e gasosos, imposto sobre a energia elétrica e um pagamento sobre minerais do país.

¹⁰ SOUZA, Rubens Gomes de Comissão de Fazenda, Reforma Tributária Nacional, Rio de Janeiro, FGV, 1968:

Responsável pelo anteprojeto da Emenda Constitucional 18, define esta forma de política tributária integrada também ao plano econômico e jurídico nacional.

¹¹ LINHARES, Marilda Machado, Os Municípios em face da legislação tributária, Florianópolis, UFSC, 1981, p. 35 (Dissertação de Mestrado):

“Evidentemente vícios, defeitos e anacronismos deviam ser eliminados.”

¹² *Direito Tributário Brasileiro, 10ª ed., Rio de Janeiro, Forense.*

¹³ BALEEIRO, Aliomar, *Direito tributário brasileiro, 10ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1984, ps. 17-8:*

“A metodização de milhares e milhares de disposições fiscais duma parte, e, doutra, o conteúdo político da unificação do Direito dentro do território, fundamentam, sem dúvida, como oportuna, patriótica e lúcida, a codificação que se pretende realizar em meio à dispersão de diplomas tributários.

O milagre da unidade nacional do Brasil tem sido diversamente interpretado. Em qualquer caso, se ele foi presente de Deus em meio às vicissitudes de nossa história e de nossas realidades, não nos esqueçamos de que a bondade divina precisa de ser coadjuvada, de quando em quando, pelo esforço dos homens, mormente quando estridentes contrastes econômicos de norte a sul, de zonas e prósperas em choque com regiões subdesenvolvidas, desérticas e miseráveis, fermentam ameaças potenciais à esplêndida herança política da instituição dos antepassados.”

¹⁴ BULHÕES, Otávio G. de *Exposição de Motivos ao Código Tributário Nacional*:

“Se a renda nacional tivesse formação mais uniforme em nosso país, a participação da receita segundo a arrecadação local seria suficiente. Mas ao contrário, a formação do produto nacional é fortemente concentrada na região Centro-Sul. As grandes empresas sediadas nos Estados de São Paulo e Guanabara. As maiores fábricas estão, igualmente, localizadas nestes dois Estados. Caso prevalecesse exclusivamente o critério da distribuição da receita tributária segundo a arrecadação local, os Estados de São Paulo e seus Municípios e o Estado da Guanabara ficariam excessivamente aquinhoados e muito mal assistidos grande número de Estados e Municípios.”

¹⁵ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*:

“Contudo, o excesso de centralização que a nova filosofia proporcionou, soube enfraquecer a autonomia dos Estados e Municípios, reduzindo-lhes, de tal maneira a competência tributária que, hoje, as legislações estaduais e municípios estão impossibilitadas de regularem as situações peculiares, regionais ou locais, e de servirem satisfatoriamente como instrumentos de redistribuição de riqueza. Como meio extrafiscal, o tributo passou a servir somente aos objetivos da política federal.”

¹⁶ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*:

“Outrossim, a falta de uma estrutura adequada, bem como de um sistema eficaz de obtenção de informações, impede as Prefeituras de procederem à necessária atualização do valor venal dos imóveis, para fins de justiça fiscal no lançamento do IPTU.

Por outro lado, a definição legal da base de cálculo desse imposto — o valor venal do imóvel — não é a mais adequada, por não levar em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo.”

¹⁷ FANUCCHI, Fábio, *Curso de direito tributário brasileiro*, 2ª ed., São Paulo, Resenha Tributária, 1975, vol. 2, p. 184.

¹⁸ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*:

“No tocante ao ISS, a lista de serviços tributáveis, anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 834, de 1969, limita, inconstitucionalmente, a competência atribuída aos Municípios.

As atuais alíquotas máximas do ISS, outrossim, não se ajustam adequadamente aos melhores princípios de justiça social.”

¹⁹ PINTO, Bilac, *Contribuição de melhoria*.

²⁰ NETO, A. Delorenzo, *“Centralização ou descentralização tributária no Estado Federal. A competência municipal”*, *Digesto Econômico, ed. Especial*, p. 45:

“No Brasil, juridicamente falando, vivemos num feudalismo incoerente de descentralização imperfeita. Os nossos textos constitucionais consagram a autonomia municipal no plano jurídico-político, não lhe correspondendo, porém, na órbita administrativa, a descentralização. A competência municipal é mínima, pois a nossa Lei Orgânica, ao organizar os municípios, tira-lhes a autonomia, prejudicando, em consequência, o progresso e a expansão da legislação municipal.”

²¹ BLASI, Paulo Henrique, *“A descentralização como instrumento de justiça social. O Município brasileiro. Autonomia em crise”*, *Revista Sequência, Florianópolis*, (5) :9-24, jun, 1982:

“É evidente, pois, que o Município, bem estruturado, com autonomia financeira efetiva, será um instrumento eficaz para a solução dos problemas sociais e para que atinjam os ideais de Justiça Social.”

²² PRESIDENTE FIGUEIREDO: *“A meta principal é o homem.”*

²³ *Fiscal Federalism Harcourt Brace, New York, 1972.*

²⁴ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem*.

²⁵ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *idem, ibidem, 1978*:

“União, inclusive Administração Indireta:	9.900.000.000,00
Estados	290.000.000,00
Municípios	125.000.000,00”

²⁶ LINHARES, *Marilda Machado, O município em face da legislação tributária, Florianópolis, UFSC, 1981, 124 fs. (Dissertação de Mestrado)*:

“a) o Município é a célula territorial do Estado, do qual é parte constitutiva. Ele antecedeu ao próprio Estado;

b) apesar de sua importância, como órgão formador do Estado, quando este o suplantou em poder e força, o Município foi delegado para um segundo plano;

c) o Município teve importante participação nos acontecimentos que marcaram a história da nossa civilização;

d) os tributos municipais existem desde o aparecimento do Municípios como entidade político-jurídica;

e) os Municípios brasileiros, desde a sua origem, sempre tiveram falta de recursos financeiros para a satisfação das suas necessidades. A média de arrecadação tributária municipal nunca ultrapassou a 15% da arrecadação nacional.”

²⁷ FREITAS, *Wittich, “Joinville; o Município produz e a União leva tudo”, O Estado, Florianópolis, 17 de maio de 1983, Economia, p. 14*:

“Outro indicador interessante é quanto a arrecadação da União e do Estado em Joinville, comparado com a receita tributária do Município, nos últimos três anos:

Ano	União	Estado	Total	Município	Partic.
	(BI)	(BI)	(BI)	(MI)	
1980	3.354	3.147	6.501	161	2,47
181	8.806	6.995	15.081	345	2,28
1982	13.975	13.895	27.870	699	2,50

Se auscultarmos as outras fontes de recursos de que dispõe a União, referentemente a receitas obtidas no território municipal, como já foi citado (PIS, PASEP, TRU, Loterias) essa percentagem torna-se ainda menor, chegando por volta de 1,5% (um e meio por cento)."

²⁸ LOMANTO JR, discurso pronunciado em sessão ordinária do Senado Federal, em 5 de agosto de 1979:

"As taxas geométricas de crescimento real para o produto interno bruto, a receita tributária da União e a receita tributária dos Municípios são respectivamente de 7,7%, 24,0% e 9,2%. Isto significa que o crescimento da União é quase o triplo do crescimento do produto interno bruto, menos que os Municípios brasileiros, não participam nem em 2% da Receita Federal — talvez sua participação apenas alcance 1%, se juntarmos as receitas estaduais e as próprias receitas municipais. E se confrontarmos estes números, com os de 1978, com países como os Estados Unidos, com 41% da renda se destina aos Municípios com os 30% da Inglaterra, e os 38% da França e os 245 da Itália."

²⁹ DELORENZO NETO, A., "Compreensão da estrutura social e política", *Digesto Econômico*, São Paulo, 39(293) :27-34, jun., 1982:

"Dessa forma, em vez de falarmos em desenvolvimento econômico será mais correto considerar o desenvolvimento social, que, assim, engloba a todas as variedades da cultura. É o que adverte o economista Perroux ao recomendar que o desenvolvimento deve situar-se num contexto de "totalidade cultural", em que passam a ser significativas as variações psicossociológicas ligadas ao processo de inovação e modernização das estruturas."

Capítulo XXXVII O DESAFIO AOS MUNICÍPIOS

37.1. *O desempenho do Município*

A cientista política Ana Maria Brasileiro, dentro da Teoria Geral dos Sistemas, utilizou método específico para avaliação do desempenho dos Municípios brasileiros¹. Discerniu o sistema e o subsistema. Analisou os insumos *input* do sistema municipal, como também o processo de conversão *output*, para, na fase final, pesquisar os produtos do sistema municipal.

Além dos resultados a que chegou, a cientista exemplifica a vitalidade do movimento municipalista no Brasil. Parsons, Merton, Demerath, Peterson, Munford, Buckley, e muitos outros, na pesquisa científica desenvolveram esta metodologia. O significado do trabalho de Ana Maria Brasileiro é o evidente e reiterado esforço do pensamento brasileiro no acompanhamento da ciência universal, para melhor compreensão da realidade local.

37.2. *Desafio à Nação*

O fortalecimento municipalista implica em respostas, não a todos os problemas, mas ao menos àqueles que insinuam existir para a sociedade brasileira uma reentrada ou definição da era cósmica, na força centrífuga para desacoplá-la de seu caos de pauperismo, de sua múltipla diversidade de condições de vida, nas absurdas diferenciações de um caricato e desenfreado capitalismo. Tensões que superpopulação em determinadas áreas metropolitanas projeta na violência. Não só a urbana, pois a violência em si é universal. Estes são muitos dos produtos de insumos monumentais jogados num processo dito

desenvolvimentista, advindo em sua maior parte da má distribuição de renda nacional.

Caos nacional de um povo de milhões de doentes, sem um programa definido e perseverante de saúde pública. Festival ininterrupto de desperdício de recursos naturais do desmatamento continental, na mineração a céu aberto, gerando um volume de lixo maior do que o aproveitável. Da deterioração do meio ambiente.

Constitui tarefa difícil encontrar respostas para uma economia em colapso e recessão, fundamentada no transporte à custa de petróleo, sustentada pelo empresariado multinacional e pelas estatais. Tudo sob o jugo financeiro de uma dívida global.

Da ocupação do território nacional à custa do desenvolvimento das culturas tribais, na tentativa de transladação de uma civilização europeia já esgotada e perplexa. De uma agricultura gigante no ativamento de enormes áreas, mas não na produtividade, e extremamente avara no rendimento econômico para o produtor.

Respostas à formulação de instituições e leis anacrônicas, morosas, artificiais e caricatas. A ânsia de justiça social da própria formulação da sociedade, e na repressão e prevenção dos abusos e delitos. No fim da impunidade.

Talvez povo algum tenha um desafio desta proporção. Exatamente quando ainda em ebulição seu processo de industrialização. Na obscuridade de sua própria face, tão amorfa, às vezes, como a de seus milhões de retirantes nas marés absurdas da imigração interna. Quando se procura angustiada e incessantemente a coexistência de valores rurais e urbanos.²

Quando, na intensidade e instantaneidade da comunicação social, se esparrama na dimensão continental uma farsa de identidade nacional.

Confundindo valores, igualando épocas, ignorando posturas e satirizando ideais. A brincadeira burlesca de uma história disfarçadora.³

Desafio a um povo para ser ele mesmo. De romper a barreira do subdesenvolvimento, na libertação cultural, econômica e política que merece. De oferecer à dignidade de todos os brasileiros os meios de fuga à dominação e à exploração. De procurar pão, lazer, moradia, estudo e exercício de uma cidadania política com dignidade, na correspondência da grandeza de seus homens. De gente à procura de sustento por si próprio, na conquista de seu próprio trabalho. De transportes urbanos e rurais necessários às suas atividades.

37.3. *O homem e o Município*

Nestes desafios, há em muitos a perplexidade.⁴ Quando a força de coesão nos indivíduos humanos, a solidariedade, o respeito mútuo e o amor, são substituídos por uma atitude universal de “salve-se quem puder”, como instituir um governo local autônomo se é essencial ao munícipe a vinculação do indivíduo com a instituição? Que o munícipe tudo encare também como uma responsabilidade sua e de sua cidade. Essencial à sua própria autorrealização e como decorrente de sua própria responsabilidade. Daí lhe cabe decidir também suas coisas que, simultaneamente, são de sua gente vizinha.

Perplexidade aumentada pelo êxito marxista em convencer as massas de que o Estado é dominação. Máquina expressiva manipulada pelas classes dominantes locupletando-se com a dominação das massas operárias. Dialética que arrasa todas as instituições.⁵

Na revolta contra o poder econômico se intitulado o mito da destruição. De pôr fogo no circo. Da trágica mentira dos “Gulag” dos milhões de dominados, dopados ilusória e utopicamente na esmagadora ação política. Cruelmente acorrentados como se estivessem realmente

exercendo a ditadura do proletariado, aguardando o desaparecimento do Estado, para todos receberem de acordo com suas necessidades.

Desafio de superar este negativismo. De construir uma sociedade na qual o poder político “é exercido por todos indistintamente, por todos os que trabalham de qualquer forma e participam das decisões coletivas”.⁶

Desafio de se modelar uma sociedade brasileira justa, por isto mesmo pluralista. Na repressão ao esmagamento à custa de um capitalismo imoderado e ganancioso. Na libertação de gente da submissão de vontades e da humilhação nos salários da miséria e do medo, das condições animais do trabalho sem higiene nem segurança. Não esquecendo, entretanto, que sem a iniciativa privada muito pouco se constrói para a própria sociedade.

Desafio de se instituir uma previdência social que não force a exposição pública da miséria.

Mas, muito mais no desafio da conquista de uma tecnologia própria e do uso não espoliador da tecnologia alheia. Desafio de difundir a ciência. Do ensino todos os níveis à disposição dos que o procurem. Gratuito ou pago — na proporção do poder aquisitivo do beneficiário.

Desafio da conversão de um sistema “autoritário modernizante” para um “sistema democrático”.⁷

Pode o homem empregar a razão para compreender, moldar e desenvolver suas próprias instituições, particularmente as que se relacionam com o poder e a força? Pode ele planificar o desenvolvimento político com o mínimo de custo humano e riscos suportáveis? Pode encontrar soluções para os problemas do Estado e da Nação, nas áreas em desenvolvimento, sem retardar indefinidamente uma abordagem dos problemas de participação e bem-estar?

É um pesado ônus para um povo mestiço, deslumbrado pelo arianismo de Gobineau, pelo *american way of life* ou pelo paraíso soviético?

Imaginável a conquista de uma sociedade desenvolvida, quando os impactos manipulados na futurologia de Alvim Toffler, já ultrapassaram a revolução industrial, abandonando o “Choque do Futuro”? O que fazer de milhares de municípios paupérrimos espalhados na imensidão continental de um Brasil indisciplinado na ocupação de seus espaços? Das populações às margens do processo cultural? Da saúde num país pobre e de povo desassistido? Diante deste quadro como pensar que “estamos prestes a criar igualmente, junto com a tecnosfera e a ionosfera da Terceira Onda”, uma “socosfera da Terceira Onda”?⁸

De Quéops foi elaborada a estrutura piramidal imponente, pedra por pedra. Do Estado Federado — a base, o bloco granítico inicial ou modular, é o Município. Nele se dá o começo da democracia. É ele a escola da dissipação do autoritarismo. Nele se procura o respeito às opiniões alheias, em virtude da convivência obrigatória. No município se institui a coexistência pacífica de comunidades diferenciadas e até visceralmente incompatíveis, pelo exercício do direito do homem de viver nos espaços da humanidade. Nele se cuida do meio ambiente de amanhã, pois a vinculação com a natureza é mais íntima.⁹ No Município se recolhe o lixo. Removem-se os detritos industriais. Canalizam-se águas potáveis e servidas.

Nas pequenas comunidades, mesmo que sejam bairros de megalópoles, não se pode deixar que os indivíduos sejam despojados de seus nomes para a conquista de números. Substituição de vultos indistintos de transeuntes das tumultuadas avenidas, por suas feições humanas.

Isto para vencer o desafio nos grupos sociais e nos Municípios brasileiros, a conter os espasmos de violência. Na agressividade dos

marginalizados materialmente e na belicosidade dos inadaptados espiritualmente.

Para isto comunidades que, na solidariedade, comunguem suas emoções. Sejam ouvidas. Abracem-se, e não mais as separarem a fúria de automóveis ou a implacabilidade das multidões. Onde os problemas comuns, ou mesmo de uma família ou de um indivíduo, possam desaparecer à custa de mutirão municipal.

Todo este desafio cabe aos municipalistas do Brasil. Na contínua reformulação dos seus Municípios. Em busca da autonomia local na precisão de uma viabilidade dentro do contexto maior do Estado Brasileiro. No reiterado fortalecimento do terceiro componente da Federação, nascido da criatividade da política e do direito brasileiro. Onde os munícipes tornem livres suas próprias decisões e assim se autodeterminem.¹⁰

Até na utilização integral do espaço geográfico que, segundo projeções demográficas, poderá abrigar no século XXI, toda gente que na terra hoje vive.

No Município se resolvem pequenos problemas individuais. Mas, no indivíduo humano, na sua natureza é que se deve tecer toda a cadeia epistemológica dos conhecimentos nas ciências sociais.

Isto porque se tem certeza de que, mesmo após as convulsões, as guerras mundiais, o terror, a exploração, o medo, o despotismo e o cinismo, sempre surge no grupo social *alguém vivendo democracia*. Quando procura ele próprio se elevar e, na solidariedade, trazer para o aprimoramento seus vizinhos — buscando o que o homem perseguirá sempre em todos os tempos e todas as épocas. A grandeza da humanidade. Está no Município a escola da democracia.

Pequenas comunidades são fontes de lideranças mundiais. Há uma aldeia na Geórgia (Stálin), outra chamada Colombey Les Deux Églises (De Gaulle), um município chamado São Borja (Getúlio

Vargas) e outro de Diamantina (Juscelino Kubitschek de Oliveira). Na exemplificação se iria longe para provar lideranças mundiais forjadas nos pequenos Municípios.

No município brasileiro moldado na democracia, está a sementeira de lideranças capazes do delineamento de uma rota no cosmo, para a sociedade brasileira.

NOTAS

¹ brasileiro, Ana Maria, *O Município como sistema político*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1^a Ed. 1973.

² Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, *Uma alternativa de expansão urbana, 1975-1979*.

³ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*, 2^a Ed., tradução de Roberto Machado, Biblioteca de Filosofia e História das Ciências, Edição Geral, 1977: "A esse homem confuso e econômico que é o europeu — e que não sabe mais quem ele é, que nome usar — o historiador oferece identidades sobressalentes aparentemente melhor individualizadas e mais reais do que a sua. Mas o homem do sentido histórico não se deve enganar com este substituto que ele oferece; é apenas um disfarce."

⁴ BERTALANFFY, Ludwig Von, *Teoria geral dos sistemas*, Petrópolis, Ed. Vozes, 2^a Ed., 1975: "A dominação do homem da massa e a supressão do indivíduo por uma maquinaria social que se estende cada vez mais, o colapso do sistema tradicional de valores e sua substituição dos símbolos do status, à astrologia, à psicanálise e ao californiano; a decadência da criatividade na arte, na música e na poesia; a complacente submissão da massa ao autoritarismo, seja de um ditador seja o de uma elite impessoal; as lutas colossais entre um número decrescente de superestados, tudo isto são alguns dos sintomas que ocorrem em nossos dias."

- ⁵ ALTHUSSER, Luiz, *Ideologie et appareils ideologiques d'État, La Pensée* (tradução da Editorial Presença, Lisboa, p. 32): "O aparelho do Estado que define o Estado como força de execução e de intervenção repressiva "ao serviço das classes dominantes" na luta de classes travada pela burguesia e pelos seus aliados contra o proletariado é de fato o Estado, e define de fato a "função" fundamental deste."
- ⁶ MILIBAND, Ralph (Do London School of Economy), *O Estado na sociedade capitalista*, Rio de Janeiro, trad. Zahar Editora, 1972.
- ⁷ ALMOND, Gabriel A. & POWEL JR., G. Bingham (Da Universidade de Stanford), *Uma teoria de política comparada*, Rio de Janeiro, trad. Zahar Editora, 1972, p. 206:
- ⁸ TOFFLER, Alvim, *A terceira onda*, Record, 1^a Ed., p. 211.
- ⁹ MOREIRA NETO, Diogo de F., *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*, São Paulo, Forense, 2^a ed., 1977, p. 81:
- "Os problemas das aglomerações humanas não admitem nem soluções parciais nem improvisações; exigem integração e racionalidade de decisões, numa palavra, "planejamento"."
- ¹⁰ LEAL, Vitor Nunes, *op. cit.*: "O fortalecimento do poder público não tem sido, pois, acompanhado de correspondente enfraquecimento do "coronelismo"; tem, ao contrário, contribuído para consolidar o sistema, garantindo aos condutores da máquina oficial do Estado quinhão mais substancial na barganha que o configura. Os próprios instrumentos do poder constituído é que são utilizados, paradoxalmente, para rejuvenescer, segundo linhas partidárias, o poder privado residual dos "coronéis", que assenta basicamente numa estrutura agrária em fase de notória decadência."

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. *Consolidação do Município brasileiro*

De tudo que se afirmou, o conteúdo se resume na seguinte conclusão:

Ainda que necessário seu aperfeiçoamento, pelas normas jurídicas, principalmente as fundamentais (Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios), já se tem delineado, no Brasil, a estrutura jurídica mínima essencial, assecuratória dos Municípios a um “desempenho” adequado às necessidades das comunidades de todo o país.

Mas paralelamente se podem desenvolver outras considerações complementares. São elas:

a) Há, no Brasil, uma permanente preocupação em otimizar o Município, traduzida na ação política, de proselitismo, e de ciência administrativa, o que se convencionou chamar de “Municipalismo”.

b) Apesar de já definido o “modelo brasileiro de Município”, o que é evidente é o não aliciamento do *cidadão* às suas particulares obrigações comunitárias, mediante a convicção de todos os *munícipes* de que a comunidade lhes pertence, cabendo dar muito de si para a sua cidade. O processo legislativo municipal deve engajá-los, fazendo-os também responsáveis na adoção das normas jurídicas.

c) Ainda que o Planejamento quase resulte defasado, tal a dinâmica das cidades brasileiras, qualquer omissão nesta área implicará em graves prejuízos irrecuperáveis, no tocante às condições de vida. Tímida a política brasileira nas áreas metropolitanas numa projeção maior e mais lógica, o espírito da Lei Complementar n° 14 se coaduna melhor com os centros regionais necessitados de planejamento integrado.

d) Há apenas a constatação do fenômeno de migração de grandes massas, todas sedentas das “comodidades” dos grandes centros, sem que ao menos se tenha tentado, no Brasil, o esboço preventivo contra o impacto destas marés populacionais. Humanizando o grande centro populacional.

e) A exemplo do IBAM e dos Congressos Brasileiros de Municípios, é indispensável se procure capacitar os eleitos nos Municípios, a fim de que se aproveite sua predisposição para acertar. O Governo Municipal tem demonstrado ser o mais de acordo com as necessidades brasileiras. É necessário confiar no Município.

f) Ao invés de se tentar somente a diluição do cidadão na grandeza nacional, sua vinculação a um Município deve ser estimulada por Lei, como passo inicial de uma aquisição integral de todos os componentes da cidadania.

g) Sem a autonomia municipal, estará a unidade nacional ameaçada, pois as comunidades têm condições de desenvolver o pluralismo brasileiro, tanto étnico como religioso e político.

h) Para o Município autônomo, há que se dinamizar políticas definidas. Ensejadoras de um urbanismo e urbanização compatíveis com a dignidade do homem. Políticas construtivas na agropecuária. Mais ainda, uma postura incentivadora da realização do município possa investir no autodesenvolvimento.

i) Os grandes problemas brasileiros, de maior repercussão na sensibilidade dos órgãos de comunicação social, fazem sombra à vida municipal e inibem o devido destaque. Esquecendo-se que no equilíbrio do meio, na organização orçamentária e econômica, na autorrealização do homem se encontra instrumento essencial e imprescindível ao aprimoramento da instituição social, econômica, política e jurídica que é o Município.

Verdade ainda que o movimento municipalista não pode nem deve se esgotar com a consecução da autonomia municipal.

O fortalecimento da instituição político-jurídica (unidade dos Estados-Membros) só ocorrerá mediante seu desempenho. Essencial à afirmação do Estado Brasileiro, o Município se deve estruturar, através do governo autônomo, para a ação corretiva das disparidades regionais no desenvolvimento.

Essencial à organização da produção (industrial e agropecuária), devendo atender à demanda de complexas necessidades coletivas, o Município brasileiro tem ainda a responsabilidade de assegurar o pluralismo étnico e político, peças fundamentais da democracia brasileira. Por isto tudo:

A. A capacitação dos governos locais (para enfrentarem com êxito a problemática regional) é dever do Estado Brasileiro. Para a otimização do desempenho municipal é essencial que se viabilizem formas diversificadas de governo local, adequadas às condições específicas ali vigentes. Tal dever decorre da impossibilidade constitucional de os municípios procederem à auto institucionalização.

B. Os problemas decorrentes da explosão demográfica forçam as decisões urgentes e eficazes, com referência às megalópoles e aos centros regionais, no tocante à estrutura de seus governos locais.

C. As normas constitucionais vigentes, hoje, inovaram na criação das Áreas Metropolitanas. Mas é indispensável, para a eficácia da ação conjunta, se parta para estrutura de maior poder decisório. As soluções mais indicadas recaem sempre num governo local único, resultante da fusão num só de todos os Municípios abrangidos, resguardando-se a máxima autonomia dos distritos na própria descentralização administrativa.

D. Todas as normas jurídicas dirigidas às áreas Metropolitanas, hoje vigentes no Brasil, melhor se aplicam àqueles conurbados em crescimento ou em formação. Isto porque a Emenda Constitucional nº 14, de 8 de junho de 1982 institui mais o planejamento propriamente dito do que ação administrativa unificada.

E. O Município brasileiro atinge área e rural. Daí ser nociva a criação de municípios incapazes de sustentarem os encargos de governo, por lhes minguarem recursos financeiros e escassa ou pobre a população. Aos já existentes, deve o Estado brasileiro assegurar-lhes recursos materiais e humanos para o exercício de sua função na organização social e política.

F. As reservas indígenas, os Municípios em que grande parte de seu território é de propriedade da União ou dos Estados-Membros e as chamadas estâncias hidrominerais devem merecer uma definição estrutural diversa da determinada na Constituição Federal aos outros municípios.

G. A cooperação intermunicipal deve ser estimulada, principalmente, no caso do associativismo espontâneo e criativo. O planejamento a nível microrregional é imperativo para os Municípios abrangidos.

O Direito brasileiro certamente será o instrumento de otimização das estruturas diferenciadas de governo municipal. Política jurídica essencial será a estruturação do poder político, a organização administrativa, a aplicação de recursos financeiros e a normatização de incentivos à política econômica que eleve, até a dignidade, as condições de vida dos milhões de brasileiros, dependentes da ação municipal para sua autorrealização.

Afirma-se, assim, enfaticamente, que proposta há de uma Teoria Brasileira de Município, pelos juristas daqui.

Há, entretanto, um muito pequeno grau de consentimento dos Governos dos Estados-Membros a estes princípios, os quais reiteradamente deixaram de ser aplicados.

Por último, há esperança de que seja o Município objeto de um mutirão da ciência brasileira. Juristas, historiadores, sociólogos, economistas, arquitetos, engenheiros, sanitaristas, economistas nas ciências da administração e da contabilidade, cientistas políticos, enfim, todo o pensamento brasileiro unido na pesquisa e na ciência em favor do Município. A começar pelo ensino, pela cultura, pelo lazer e pelo ingresso na participação das decisões que atinjam a todos. É ele a célula fundamental da construção de uma sólida democracia, justa no seu ordenamento e capacitada para o desafio do bem-estar social de hoje e de amanhã, conquistado pela solidariedade e responsabilidade social da população brasileira. Da gente que tem no Município o pórtico acolhedor da maior organização política do Estado. Ao direito, entretanto, caberá inserir no Município as normas fundamentais desta ordem.*

* Mais do que escrever sobre o Direito Municipal, no seu aspecto jurídico, isto é, o Município como organização política-administrativa, Dante Martorano relaciona e descreve o Município como a principal célula de desenvolvimento do país e da democracia. Martorano não se contenta com os aspectos jurídicos, mas se revela um municipalista convicto, crente de que somente o municipalismo, como uma teoria política brasileira, é capaz de proporcionar a superação das grandes mazelas econômicas, culturais e sociais do Brasil. Descarta o municipalismo proselitista, da dependência financeira da União, para a defesa da autonomia municipal, cujo desenvolvimento se faz com investimentos, formação dos gestores, a partir do Município.

Em síntese, sua tese aponta para o fortalecimento do Município como instrumento de desenvolvimento do Estado membro e da União. Não é o contrário: a união da pobreza constitui uma montanha de pobres. Em seu último capítulo, descreve os desafios à Nação apontando que todo o esforço federativo de centralização é um equívoco para a construção de uma não forte, que possibilite qualidade de vida a sua gente e socialmente justa. Os problemas a serem resolvidos estão no Município. É nele que devem estar concentrados os grandes esforços educacionais, estruturais, formativos, de liderança, desenvolvimento econômico, culturais e outros tantos.

Martorano se mostra um federalista liberal com forte recheio de humanismo. É, sobretudo, um democrata. Não desses que defendem a democracia como meio de promover a demagogia. Mas a democracia como regime político em que todos os cidadãos elegíveis igualmente — diretamente ou através de representantes eleitos — na construção de uma nação justa que tem como célula principal o Município. Um municipalista convicto e esperançoso nas mudanças jurídicas e estruturais que a redemocratização do Brasil trazia à discussão, nos idos de 1980. Defendeu o Município como o espaço sagrado do cidadão: “Até na utilização integral do espaço geográfico que, segundo projeções demográficas, poderá abrigar no século XXI, toda gente que na terra hoje vive.” Fica demonstrada, na sua obra, seu amor ao Município e, não sem medo, descreve a decepção histórica da organização política e econômica brasileira que se fez e vai se fazendo sem planos estruturados, aos trancos e barrancos, sob a manutenção da cultura da miséria, da ignorância e de promessas. É o Brasil da razão ornamental, do jeitinho, da injustiça permanente, da pobreza sem indignação.

Todos esses desafios poderão ser superados se o Pacto Federativo atribuir ao Município autonomia de organização, administração, regulação e, sobretudo, de recursos financeiros. Não sem ordem e obediência aos ditames constitucionais. Sua tese é o fortalecimento da base e não do topo. A base sólida fortalece o topo. Argumenta que a grandeza da humanidade e a escola da democracia estão no Município.

BIBLIOGRAFIA

1. ABREU, Alcides, O caminho do homem, Florianópolis, Imprensa Universitária da UFSC, 1983.
2. AGUIAR, Joaquim Castro, Processo legislativo municipal, Rio de Janeiro, Forense.
3. ALMEIDA, Fernando H. Mendes, “Consórcio Municipal”, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro (52) :525-31, abr-jun., 1958.
4. ALMEIDA, Horácio de, *Brejo de Areia: memórias de um Município*, Rio de Janeiro, MEC, 1958.
5. ALMEIDA, Rômulo, ‘Experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia’, *Estudos Econômicos n° 2*, jun./1950, Rio de Janeiro, Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria, 1950, pp. 19-20.
6. ALTHUSSER, Luiz, *Ideologie et appareils ideologiques d’État*, “La Pensée”, trad. Editorial Presença, Lisboa.
7. AMMOC, *Código Tributário Municipal*, Modelo, 25 ps.
8. ANDRADE, Eurico Azevedo de. *Instituições de regiões metropolitanas no Brasil; áreas metropolitanas e desenvolvimento integrado no Brasil*, Rio de Janeiro, SERFHAU, 1967.
9. ANDRADE, Thompson A. & LODDER, A. Celsius, *Sistema urbano e cidades médias no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979, 146 ps. (Coleção Relatório de Pesquisas, n° 46).
10. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, “Modelo de estatuto de funcionários municipais”, in *Coletânea de palestras*, ps. 177-233.
11. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, *Direitos e Deveres dos poderes municipais; prefeitos e vereadores*, Rio de Janeiro, 1977, 88 ps.

12. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA FOZ DO RIO ITAJAÍ, *Lei de loteamentos, nível microrregional: Projeto*, Itajaí-SC.

13. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SERRANA, *Estudo preliminar*, Florianópolis, Etapa, 1969, 4 vols.

14. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ, *Estudo preliminar*, Florianópolis, Etapa, 1971, 4 vols.

15. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MEIO OESTE CATARINENSE, *Código de postura: modelo*, 1978, 61 ps.

16. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO RIO DO PEIXE, *Termos de referência para o processo de planejamento microrregional*, Caçador, 177, 2 vols.

17. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SUL DO ESTADO DE SANTA CATARINA, ‘Termos de referência dos processos de planejamento regional-microrregional’, *Relatório final*, Tubarão, 1976, 2 vols.

18. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NOREDESTE DE SANTA CATARINA, *Resumo histórico: programação 1977/1981, estudos e projetos elaborados, utilidades de destaque*, Joinville, 1979, 83 ps.

19. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DE SANTA CATARINA, *Relatório parcial; avaliação, termos de referência*, Chapecó.

20. AZEVEDO, Aroldo de. “Embriões de cidades brasileiras”, Separata da *Revista de Geografia*, nº 35, março de 1957.

21. AZZONI, Carlos Roberto, “Incentivos municipais e localização de indústrias”, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, 15(2) :90-111, abr./jun., 1981.

22. BALEEIRO, Aliomar, *Direito Tributário Brasileiro*, 9ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1979, 631 ps.

23. BANDECCHI, Brasil, *O Município no Brasil e sua função política*, 5ª ed., São Paulo, Editora Pannartz, 1983.

24. _____, *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, vol. 53, ps. 474-480.
25. BASTOS, Tavares, *A Província; estudo sobre a descentralização no Brasil*, 2ª ed., São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1937 (Brasília, 105).
26. BARRAT, Odilon, “La centralización”, *apud* BASTOS, Tavares, *A Província*, 2ª ed., São Paulo, Editora Nacional, 1937, p. 143.
27. BLOCH, Maurice, *Pequeno Dicionário Jurídico e Social*.
28. BARRETO, Otávio, *A reforma tributária nos municípios gaúchos*, Porto Alegre, SUDESUL, 1971, 69 ps.
29. BAYER, Ernani, *O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios*, Florianópolis, UFSC, 1978, p. 69.
30. BERTALANFFY, Ludwig von, *Teoria geral dos sistemas*, Petrópolis, Editora Vozes/MEC, 1975, 350 ps.
31. BIELSA, Rafael, *Princípios de regime municipal*, 3ª ed., Buenos Aires, 1962, 399 ps.; BITTENCOURT, Walmy, *Paisagismo a baixo custo*, Editora da UFSC, Florianópolis, 1983, 94 ps.
32. BLAST, Paulo Henrique, *A descentralização como instrumento de justiça social. O Município brasileiro. Autonomia em crise*, Sequência, Editora da UFSC, 5:9-24, jun., 1982.
33. BOBBIO, Norberto, “O significado clássico e moderno da política”, *in* *Curso de Introdução à ciência política*, Brasília, Universidade de Brasília, 1982, vol. 1.
34. BOITEUX, Carlos Henrique, “A avaliação do orçamento público e o processo decisório governamental”, *Revista ABOP*, 4(7):57-99, maio/ago., 1978.
35. BONAVIDES, Paulo, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1980, 361 ps.
36. Borges, José Souto Maior, “O imposto sobre serviços no sistema constitucional tributário”, *Revista de Administração Municipal* (124): 27-48, maio/jun., 1974.

37. BRASILEIRO, Ana Maria, *O Município como sistema político*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
38. BUENO, José Antônio P., *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro, 1858.
39. BULHÕES, Otávio G. de. *Exposição de motivos ao Código Tributário Nacional*.
40. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, *A participação da CEF no processo de desenvolvimento do Município*, 1980, 16 ps.
41. CAPITANT, Henry, *Vocabulaire Juridique*, 19936.
42. CAMPOS FILHO, Cândido M., *Conferência no Seminário Nacional sobre Pobreza Urbana e Desenvolvimento*.
43. CARVALHO, Getúlio, “Orçamento-programa: o fito e o mito”, *Revista de Administração Municipal*, (118) :56-78, maio/jun., 1973.
44. CARVALHO, Orlando M., *Política de município: ensaio histórico*, Rio de Janeiro, 1946.
45. CASTRO, A. Maria Sampaio de, “A importância dos regimentos internos no processo de formação de leis”, *Boletim do Interior*, 13(86): 3-10, set., 1980.
46. CAVALCANTI, Brandão, *Tratado de direito administrativo*, 3ª ed., 1956, vol. I.
47. CAVALCANTI, Themístocles, “A Constituição”, *Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Ed. Freitas Bastos, 1961.
48. CAVALCANTI, Themístocles Brandão, *A constituição federal comentada*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Konfino, 1956. 4 vols.
49. CEAG/SC, “Levantamento das microrregiões do Estado”, *Relatório das reuniões*, Florianópolis, 118 ps.
50. COELHO, I. Fernandes, *Lógica Jurídica e interpretação das leis*, Rio de Janeiro, Forense, 1979, 246 ps.

51. COLAÇO, Flávio Roberto, *O município na federação brasileira*, Florianópolis, Editora da UFSC, 1983.
52. COLIN & CAPITANT, *Cours Élémentaire*, in LOPES, Miguel Maria do Serpa, Direito de Família, p. 168.
53. COLLARA, Roger, *La vie politique de R.C., par de Barante*, p. 230, t. 2.
54. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, *Projeto de Resolução nº 98*, Diário do Congresso Nacional, suplemento do nº 163, de dezembro de 1979.
55. CORREA, Mauro Prestes, “O problema da distribuição do ICM aos municípios; preliminar”, *Revista ABOP*, 3(3) :75-110, set./dez., 1977.
56. COSTA, Antônio Tito, *Responsabilidade de prefeitos e vereadores*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979.
57. COSTA, Jorge Augusto da, e ROCHA NETO, Luiz, “Um passo para o ecodesenvolvimento: o planejamento de municípios com vocação rural”, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 28 (159): 18-36, abr./jun., 181.
58. COSTA E SILVA, Álvaro, “Consórcios intermunicipais”, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, (12) :46-60.
59. COULANGE, Foustel, *A cidade antiga*, Lisboa, Livraria Clássica, 1941.
60. CUNHA, Fernando Whitaker da, “Município II”, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, ps. 457-68.
61. _____, “Auto-Organização do Município”, *Revista de Direito Público*, 37 (297).
62. CRETELLA JÚNIOR, José, “Municipalização”, in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, ps. 445-7.
63. CPI DOS MUNICÍPIOS, Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 98, de 1979, *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 5 de dezembro de 1979 (Suplemento nº 163).

64. D'AQUINO, Ivo, *O município. Conceituação histórica e jurídica constitucional*, Florianópolis, Ed. Imprensa Oficial do Estado, 1940.

65. DALLARI, Adilson Abreu, *Enciclopédia Saraiva de Direito*, "Municipalismo", São Paulo, Saraiva, 1977, ps. 443-445.

66. DELORENZO NETO, A., "Educação e gerações", *Digesto Econômico n° 280*, São Paulo, maio, 1981, p. 35.

67. _____, *A grande São Paulo e a mudança da capital (descentralização e regionalização)*, São Paulo, Ed. Atlas, 1979, 136 ps.

68. DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA E CONSULTIVA AOS MUNICÍPIOS, Secretaria de Estado da Justiça, *Curso de Direito Municipal*, 2ª ed., Niterói, 1978, 349 ps.

69. ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado da Justiça, Departamento de Assistência Jurídica e Consultiva aos Municípios, *Curso de Direito Municipal*, 2ª ed., Niterói, 1978, 394 ps.

70. FANUCCHI, Fábio, *Curso de Direito Tributário Brasileiro*, 2ª ed., tomos 1 e 2, São Paulo, Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, Ed. Resenha Tributária.

71. FAORO, Raimundo, *Os donos do poder: formação do patronato político*, Rio de Janeiro, Globo, 1958.

72. FERNANDES, Raul, *Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1934*, vol. XII.

73. FERREIRA NETO, Lino, "A computação eletrônica na administração municipal", *Revista de Administração Municipal*, IBAM, 28(158): 6-22, jan./mar., 1981.

74. FIAM, *Contabilidade: instruções normativas*, Recife, 1980, 35 ps.

75. FIGUEIREDO, João Antônio L., *Anais da Câmara dos Deputados de Minas*, 1907, p. 454.

76. FRANÇA, R. Limongi, *Do nome civil das pessoas naturais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1958, p. 219.

77. FREITAS, Gilberto Passos de, “O município e o registro do loteamento e do desmembramento”, *Boletim do Interior*, 13 (83), jun, 1980.
78. FOUCAULT, Michel, *Microfísica do poder*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Graal, 1981.
79. FREITAG, Wittich, “Joinville, o município produz e a união leva tudo”, *O Estado*, Florianópolis, 17 de maio de 1983, Economia, p. 14.
80. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, *O Prefeito e o município*, 1977, 299 ps.
81. FUNDAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO, *Uma alternativa de expansão urbana*, 1975-1979.
82. GOMES, Jesiel de Marco, “Reflexos do novo imposto territorial rural”, *Cadernos de economia agrícola*, CEPA/SC, (1), jan., 1981.
83. GRAU, Eros Roberto, *Regiões Metropolitanas — regime jurídico*, São Paulo, Ed. José Bushartz, 1974.
84. GRECO FILHO, Vicente, “Análise das ações de articulação com os municípios como instrumento para minimizar as carências básicas de administração municipal”, *Boletim do Interior*, 11 (59) :5-11, 178.
85. GUEDES, José Rildo de Medeiros, “Incidência do Imposto Predial e Territorial urbano”, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 21 (122) :26-39, jan./fev., 174.
86. _____, “IPTU — A ineficiência do imposto”, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 26 (152) :22-39, jul./set., 1971.
87. GUEDES, José Roldo de Medeiros, “Política territorial do município”, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 22 (130): 27-42, mai./jun.. 1975.

88. HERCULANO, Alexandre, *História de Portugal, desde o começo da monarquia até o fim do reinado Afonso III*, 8ª ed., Lisboa, Oriland & Bertrand, Rio de Janeiro, Francisco Alves, s.d., t. 2-8.

89. HESSEI, José Ribeiro, *Organização dos serviços municipais*, Porto Alegre, SUDESUL/UFRGS, 1971, 22 ps.

90. IBAM, *Associações e consórcios intermunicipais*, Rio de Janeiro, 178, 244 ps.

91. _____, *Manual de Financiamento*, Rio de Janeiro, 176, 155 ps.

92. _____, *Manual de Administração e Cobrança da Dívida Ativa Municipal*, 2ª ed., Rio de Janeiro, 1977, 25 ps.

93. _____, *Modelo de Plano de Aplicação e Prestação de Contas do FMP*, Rio de Janeiro, 1971, 132 ps.

94. INAUR, *Fontes de Recursos Financeiros*, Goiânia, 1975, 114 ps.

95. ITEP, *Finanças Municipais*, Florianópolis, 1978, 189 ps.

96. JACQUES, Paulino, *Curso de Direito Constitucional*, 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977, 638 ps.

97. JAMESON, Samuel M., "Textos selecionados de Administração Pública", *Administração Municipal*, vol. X, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1965, 295 ps.

98. _____, *O Município na Organização Nacional, bases para uma reforma do regime municipal brasileiro*, Rio de Janeiro, IBAM.

99. JAMESON, Samuel Haig, *Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso, 1965, 295 ps. (Textos relacionados de administração pública", 10.

100. JOAQUIGNON, Louis, *Le Plan de l'Urbaine*, Paris, 4ª ed., 1973, p. 4.

101. KELSEN, Hans, *Teoria pura do Direito*, 5ª ed., Coimbra, Ed. Arménio Amado, 1979, 484 ps.

102. LAXE, João Batista C., *Regimento das Câmaras Municipais ou lei de 1º de outubro de 1868*, 2ª ed., Rio de Janeiro, 1885.
103. LE CORBUSIER, *Planejamento urbano*, 2ª ed., São Paulo, Perspectiva, 1971.
104. LEITE, Carlos Correa, "Administração, de pessoal nas prefeituras, classificação de empregos", *Boletim do Interior*, 12 (78) :3-16, jan., 180.
105. LEITE, Manoel MARQUES, "Reforma Tributária: um equacionamento exato". *Conjuntura Econômica*, FGV, 35 (3) :63-65, mar., 1981.
106. LEAL, Vitor Nunes, *Coronelismo, enxada e votos*, 3ª ed., São Paulo, Alfa Ômega, 1976.
107. LIMA SOBRINHO, Barbosa "Atualidade da Campanha Municipalista", *Revista Brasileira dos Municípios*, jul./set., 1946, p. 446.
108. LIMONGI, R., "Do nome civil das pessoas naturais", *Revista dos Tribunais*, 1958.
109. LINHARES, Marilda Machado, *O município em face da legislação tributária*, Florianópolis, Dissertação de Mestrado, set., 1981, 124 ps. (mimeografado).
110. LOMANTO JR., Discurso pronunciado em sessão ordinária do Senado Federal, em 5 de agosto de 1979.
111. LÚCIO, Antônio, *Êxodo rural*, Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do DASP, 1954, Série Estudos Municipais nº 1.
112. MAC DONALD, Austin F., "Gobierno y administración municipal", *La experiencia de Los Estados Unidos*", México, Fondo de Cultura Económica, 1959, 659 ps.
113. MACHADO, A. Pauério, *O Município e seu regime jurídico no Brasil*, Rio de Janeiro, 1958.
114. MACHADO, Joaquim O., *Manual dos vereadores*, Rio de Janeiro, Garnier, 1885.

115. MACHADO JR., José T., “O orçamento como instrumento do planejamento governamental”, *Revista da ABOP*, 3 (1) :9-74, jan./abr., 1977.
116. MACHADO NETO, A. L., *Sociologia jurídica*, 4ª ed., São Paulo, Ed. Saraiva, 1979, 420 ps.
117. MARTORANO, Dante, *Temas catarinenses*, Florianópolis, Editora UFSC/Editora Lunardelli, 1982, 12 ps.
118. MAZAGÃO, Mário, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª ed., São Paulo, Ed. Max Limonad, 1962, tomo 1, 150 ps. tomo 2, 342 ps.
119. _____, *Revista da Faculdade de Direito*.
120. MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 3ª ed., Refundida, Ed. RT, São Paulo, 1977.
121. _____, “Autarquias Intermunicipais”, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, (54) :384, set./out., 1962.
122. MELLO, Diogo L. de, “A Câmara Municipal e o seu papel”, *Revista de Administração Municipal*, 26 (150) :6-18, jan./mar., 1979.
123. _____, “Municípios e Centralização no Brasil”, in *IBAM, Relatório de Atividades; exercício 1976*, Rio de Janeiro, 1977, ps. 54-71.
124. MELO, Oswaldo Ferreira de, “Estado e Cultura”, *Sequência nº 5*, Florianópolis, UFSC, jun., 1982, ps. 25-36.
125. _____, *Aspectos jurídicos e institucionais do planejamento microrregional*, SUDESUL, 1972, 103 ps.
126. _____, *Tendências do federalismo no Brasil*, Florianópolis, Ed. Lunardelli, 1979, 97 ps.
127. MIRANDA, Pontes de, *Comentários à constituição dos Estados Unidos do Brasil*, Ed. Guanabara, 1936, tomo I, p. 138.
128. MINISTÉRIO DA FAZENDA, *Fontes de financiamento aos municípios*, Rio de Janeiro, 1980, 91 ps.

129. MINTER/SUDESUL/FAMEPAR, *Organização administrativa de prefeituras (3 modelos)*, Curitiba, FAMEPAR, 1976, 46 ps.
130. _____, *Câmara Municipal; estrutura organizacional, quadro de pessoal (modelos)*, Curitiba, FAMEPAR, 1976, 26 ps.
131. _____, *Modelo de código tributário municipal*, Curitiba, 1975, 36 ps.
132. _____, *Modelo de regulamento de código tributário*, Curitiba, 1976, 40 ps.
133. MILIBAND, Ralph, *O Estado na sociedade capitalista*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972, 333 ps.
134. MIRANDA, Eugenio Franco, *O município na constituição brasileira*, São Paulo, EDUC, 1975.
135. MOMMSEN, *Histoire Romaine*.
136. MONTESQUIEU, “Do espírito das leis”, *Os pensadores*, São Paulo, Abril Cultural, 1973, 596 ps.
137. MONTORO, Eugênio Franco. *O município na Constituição Brasileira*, São Paulo, Jurid. Vellenich, EDUC, 1975.
138. MORAES, Carlos Frederico, in *Alguns pontos sobre os povos indígenas e o Direito*, Ensaio integrado no “Índio perante o Direito”, UFSC, 1982, p. 89.
- 138-a. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*, São Paulo, Forense, 1975, 190 ps.
139. MOURA, Carlos H., Alves de, “Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; legalidade e atualização da base de cálculo”, *Boletim do Interior*, 12 (70) :8-11, maio, 1979.
140. MOURÃO, Carvalho, “Os municípios, sua importância política no Brasil colonial e no Brasil reino. Situação em que ficaram no Brasil Império”, tese apresentada ao I Congresso de História Nacional, *Revista do Inst. Histórico*, Parte Especial, III.

141. MUKAI, Toshio, *O regime jurídico municipal e as regiões metropolitanas; conforme Emenda Constitucional nº 1/69*, São Paulo, Sugestões Literárias, 1974.
142. NOGUEIRA, Ataliba, “Teoria do município”, *Revista de Direito Público*, vol. 6/7.
143. NOGUEIRA, José Geraldo Ataliba, *Os Municípios na Constituição Federal de 1946*, São Paulo, Departamento de Informações, 1947.
144. NOGUEIRA, Paulo Lúcio, *Administração e responsabilidade dos prefeitos e vereadores*, São Paulo, Sugestões Literárias, 174.
145. NUNES, José de Castro, *Do estado federado e a sua organização municipal*, Rio de Janeiro, nº 60.
146. OLIVEIRA, Ives de, *Curso de Direito Municipal*, São Paulo, Livraria Freitas Bastos, 1958.
147. ORDENAÇÕES FILIPINAS, São PAULO, Ed. Saraiva, 1960, 2 vols., 577, 237 ps.
148. OLIVEIRA, Maria Lúcia, “Finanças dos Municípios Metropolitanos”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22 (132) :71-3, set./out., 1975.
149. ORTEGA & GASSET, “El terra de nuestro tempo”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1958.
150. PALMÉRIO, Mário, *Chapadão do Bugre*, 6ª ed., Rio de Janeiro, Livraria José Olympo, 1973.
151. FERROUX, François, *L'économie du XX^{ème} siècle*, PARIS. Press Universitaire, 1964.
152. PINHEIRO NETO, Liberato Manoel, *Prefeitura, Comunidade e Educação*, Florianópolis, Lunardelli, 1976, 76 ps.
153. PINTO FERREIRA, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Ed. Saraiva, 2 vols., 1978, 744 ps.
154. _____, “Município I”, *Enciclopédia Saraiva de Direito*, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. 53, ps. 448-57.

156. POMBO, Rocha, *História do Brasil*, Rio-São Paulo-Porto Alegre, W. M. Jackson Inc. Editores, 1976.
157. PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, Ed. Guanabara, 1936, tomo 1.
158. QUAGLIA, Vicente Celso, *Fundamentos de administração municipal*, Rio de Janeiro, Forense, 1976.
159. RAUPP, Adão, *Relações públicas municipais*, Porto Alegre, SUDESUL/UFRS, 1971, 18 ps.
160. RIBEIRO FILHO, Alexandre da C., "Aspectos constitucionais do ISS" *Revista de Administração Municipal*, (127) :70-81, nov./dez., 1974.
161. RIBEIRO, Luiz Cesar de Q., "Um modelo para a estimativa da receita pública", *Revista de Administração Municipal*, (116) :28-43, jan./fev. 1973.
162. RICHARDSON, Harry W., *Regional Economics; location theory urban structures an regional change*, London, Weidenfeld e Nicolson, 1969, 417 ps.
163. RORIZ, Emanuel de Sá, *Modelo de Código Administrativo Municipal*, SERFHAU/SUDAM, 1973, 42 ps.
164. SALVADOR, Laure, "Planejamento global integrado", *O Estado*, Florianópolis, 18.1.83, Economia, p. 6.
165. SANTOS, Nilton, "Crescimento Nacional e Nova Rede Urbana: o exemplo do Brasil", *Revista Brasileira de Geografia*, 29 (4) :79-2, out./dez., 1967.
166. SANTOS, Silvio Coelho dos, *O Índio perante o Direito Brasileiro; ensaios*, Florianópolis, UFSC, 1983, 190 PS.
167. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO PARANÁ, *Simplificação dos sistemas de transferência de recursos federais aos estados e municípios*, Curitiba, 1980, 20 ps.
168. SERFHAU, "Serviço Federal de Habitação e Urbanismo", *Organização Administrativa das Áreas Metropolitanas*, Brasília, 1971, 82 ps.

169. SENAM, *Organização Administrativa das Áreas metropolitanas*, Rio, 1970, p. 25.
170. SEVERO, Archibaldo, *O Moderno Município Brasileiro; uma contribuição aos estudos de municipalismo*, Porto Alegre, Thurmman, 1946, 195 ps.
171. SHARP, Carl, *O sistema tributário brasileiro*, Fundação Getúlio Vargas, 165.
172. SILVA, Alfredo, *A autonomia municipal em face das Associações de Municípios*, Florianópolis, 1977, 105 ps. (Dissertação M. Direito, Curso de Pós-Graduação em Direito. UFSC, 1977).
173. SILVA, Benedito, *Teoria das Finanças Municipais*, Rio de Janeiro, FGV, 1954 (Cadernos de Administração Pública). “O município e os serviços públicos de primeira necessidade”, in JAMESON, Samuel Haig, *Administração municipal*, Rio de Janeiro, USAID, 1965, “Textos selecionados de administração pública”.
174. SILVA, José Moreira da, *Enciclopédia do Administrador Municipal*, São Paulo, Juriscredi, s.d., 3 vols.
175. SILVA, José A. Rosa, *Fundo de participação dos municípios*, ABAM, coletânea de palestras, ps. 57-149.
176. SIMONSEN, Mário Henrique, *Brasil 2002*, Rio de Janeiro, BEE, Bloch Editores, 1973, 180 ps.
177. SOARES, Macedo, *Anais 1*, XII, p. 526.
178. SOUZA, Álvaro Reinaldo de, *Minorias étnicas. O índio perante o Direito Brasileiro*, Dissertação de mestrado, UFSC, Florianópolis, 1982, p. 70.
179. SOUZA, Luciano B. Alves de, “Os fundos de participação e os municípios”, *Revista de Administração Municipal*, 26 (153) :62-72, out./dez., 179.
180. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Moraes de, “Alguns pontos sobre os povos indígenas e o direito”, in SANTOS, Silvio Coelho dos, Org. *O Índio perante o direito; ensaios*, Florianópolis, UFSC, 1982, ps. 89-97.

181. SOUZA, Rubens Gomes de, “Comissão da Fazenda”, *Reforma Tributária Nacional*, Rio de Janeiro, FGV, 1968.
182. TEIXEIRA, Nelson Gomes, “Uma nova dimensão para o ICM”, in *Congresso Estadual dos Municípios*, Guarujá, São Paulo, 1976, ps. 1-19
183. TESSAROLO, Juliana Morais, “Notas para o planejamento da grande São Paulo”, *Ciências Políticas e Sociais*, da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, vol. II, n° 2, p. 41 2° semestre de 1973.
184. TOCANTINS, Leandro, *Amazonia-natureza — homem e tempo*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1982, 177 ps.
185. TOFLER, Alvim, *A terceira onda*, 6ª ed., Rio de Janeiro, Editora Record, 491 ps.
186. _____, *O choque do futuro*, São Paulo, Arte Nova, 1972.
187. TOMBINI, T. Noelmo, “A prática municipal, considerações à luz da pesquisa realizada sobre a aplicação do orçamento programa”, *Revista ABOP*, 4 (2) :9-56, maio, 1978.
188. UEDA, Eurico H., “Finanças municipais e o federalismo”, *Revista de Finanças Públicas*, 38 (333) :14-25, jan./mar., 1978.
189. UFRS, *Cursos intensivos de administração municipal, Lei n° 4.320, de 17.3.1964*, Porto Alegre, 166/67, 57 ps.
190. UNIÃO PAN-AMERICANA, *O regime dos Estados*, Rio de Janeiro, 1942.
191. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, SUDESUL e... SERFHAU, *Política e desenvolvimento urbano para o Estado de Santa Catarina*, 264 ps.
- 191-a. VASQUE, Jandira Barbosa, “A tributação no uso e controle do solo”, *Boletim do Interior*, 12 (69) :9-15, abril, 1979.
192. VIEIRA, Dorival T., *As estruturas do poder político no Brasil, “22 problemas brasileiros”*, jan., 1980.

193. VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de, “Região Metropolitana e Estrutura Sindical Brasileira” *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, (47) :115-16, jul., 1978.

194. VIOLICH, Francis, *Textos selecionados de administração pública*, “Crescimento urbano e planejamento no Brasil”, p. 240.

195. VISÃO, São Paulo, 32 (3) :25, 17 jan., 1983 (Política).

196. XAVIER, Rafael, *O município e a realidade nacional*, Rio de Janeiro, IBGE, 1953, p.12.

197. WICKSELL, José Maria, “A dívida pública e suas implicações no mercado financeiro”, *Revista da ABOP*, 4 (1) :89-133, jan./abr., 1978.

198. ZENI, Albino, “Diagnóstico municipal da execução financeira e orçamentária”, *Revista da ABOP*, 3 (3) :11-135, set./dez., 1977.

199. ZENTIA, Edmundo, *Município no Brasil*, São Paulo, 1948.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADO. Pesquisa mostra penúria de municípios. **Estadão**, [s. l.], 18 mar. 2012. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-mostra-penuria-de-municipios,850103>. Acesso em: 9 jan. 2018.

AZIS JORGE, Marcelo Brunella. A Competência Tributária dos Municípios e a Real Autonomia Municipal. **JusBrasil**, 2019. Disponível em: <https://mbrunella.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006. p. 354-355.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *Vademecum* Saraiva.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Diário Oficial da União**: p. 1, 5 maio 2000, Brasília, DF. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=101&ano=2000&ato=fe3UzYU1EMNpWTcee>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 7.596/1987. Altera dispositivos do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei n. 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 abr. 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7596.htm#:~:text=LEI%20No%207.596%2C%20DE%2010%20DE%20ABRIL%20DE%201987.&text=Altera%20dispositivos%20do%20Decreto%2Dlei,1986%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: p. 21801, 01 out. 1997, Brasília, DF. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9504&ano=1997&ato=51dETSE1EN-JpWT6ec>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: p. 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10406&ano=2002&ato=ac5gXVE5ENNpWT07a>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11107-6-abril-2005-536328-norma-pl.html>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: p. 2, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13089&ano=2015&ato=866gXR65UN-VpWT791>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.s 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13165-29-setembro-2015-781615-publicacaooriginal-148246-pl.html>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as leis n.s 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-ordinarias/lei-no-13-488-de-6-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. Lei 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera as Leis n os 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cur-

sos d'água em áreas urbanas consolidadas. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição: 246, p. 5, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.285-de-29-de-dezembro-de-2021-370917982>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3.062 GO. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 9 de setembro de 2010, Plenário. **Jusbrasil**, 2010. Acesso em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/865731764>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3682 MT. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 9 de maio de 2007, Plenário, DJ 6-9-2007. **Jusbrasil**, 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/757314>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3.731-5 PI. Relator: Min. Cezar Peluso. Requerente: Confederação Nacional do Comércio - CNC. Julgamento em 29 de agosto de 2007. **Jusbrasil**, 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/6080221>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG.REG. no Agravo de Instrumento 491.420 SP Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgamento em 21 de fevereiro de 2006. Primeira Turma, DJ de 24 de março de 2006. **Jusbrasil**, 2006. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14734479/inteiro-teor-103120456>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 140.269. Relator: Min. Néri da Silveira. Julgamento em 01-10-1996, Segunda Turma, DJ de 9-5-1997. *In*: BULOS, Uadi Lamêgo. **Constituição Federal Anotada**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 633.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: RE 197.917 SP. Relator: Min. Maurício Corrêa, DJ, de 7 maio de 2004. **Jusbrasil**, 2004. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/774152>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: RE 566.836 RS. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 30 de junho de 2009, DJ de 14 agosto de 2009. **Jusbrasil**, 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14768131>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: RE: 586.224 SP. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 5 de março de 2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 8 de maio de 2015. **Jusbrasil**, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/863952288/inteiro-teor-863952316>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, ADInQO 224/RJ. Relator: Min. Paulo Brossard. Decisão: 20.10.1994. *In: Jurisp.*, v. 1.769-01, p. 8; DJ 1, p. 33196, 2 dez. 1994.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Constituição Federal Anotada**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CIMADON, Aristides. A Ilusão da Democracia na República Brasileira. **Revista Bonijuris**, ano 30, n. 652, p. 142-151, jun./jul. 2018.

CIMADON, Aristides. **A Natureza Jurídica das Fundações Criadas pelo Poder Público**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2002.

CIMADON, Aristides. **Autonomia dos Estados Federados e Direito Educacional**. Florianópolis: Conceito, 2007. p. 138.

CORREIA, Jonas Ricardo; DOMINGUES FILHO, José; MARCHETTI FILHO, Gilberto Ferreira; CARVALHO, Willian Epitácio Teodoro de. **Manual de Direito Municipal**. 2. ed. Campo Grande: Contemporar, 2021.

DOURADO, Eliana Maria Bottas. As Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. **Rev. adm. saúde**, v. 7, n. 29, p. 138-146, out./dez. 2005. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-434287>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – Firjan. IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal. **IFGF 2021**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 9 jan. 2018.

FERNANDES, Aparício (org.). **Anuário de Poetas do Brasil – 1985**. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora Ltda., 1985. v. 2.

FERNANDES, Aparício (org.). **Escritores do Brasil – 1985**. Rio de Janeiro: Folha Carioca editora Ltda., 1985.

FOLHA DE LONDRINA. **Notícias**, 17 jul. 2018, Caderno Especial. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/?d=1>. Acesso em: 12 set. 2019.

GOMES, Roberto. **Crítica da Razão Tupiniquim**. Porto Alegre: Movimento, 1979.

GOUVÊA, R. G. Dividir para multiplicar. **Revista Rumos**, Rio de Janeiro, ABDE, nov./dez. 2005.

HORTA, Raul Machado. **Autonomia do Estado Federativo no Direito Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Do Autor, 1964.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **Manual do Prefeito**. Marcos Flávio R. Gonçalves (coord.). 16 ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2020.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/#/home. Acesso em: 10 jun. 2018.

IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 12 set. 2020.

IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **Manual do Prefeito.** Marcos Flávio R. Gonçalves (coord. técnica). 14. ed. Rio de Janeiro: IBAM – Instituto de Administração Municipal, 2013.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Notícias.** Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/>. Acesso em: 12 set. 2019.

INSTITUTO PÓLIS. **Projeto pelo fortalecimento dos municípios.** São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.polis.org.br/publicacoes/projeto-pelo-fortalecimento-dos-municipios>. Acesso em: 11 out. 2021.

KANG, Thomas H. Justiça e Desenvolvimento no Pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3 (123), p. 352-369, jul./set. 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 448. Título original: *General Theory of Law and State*.

LEME, Nelson Paes. Os donos do poder. **Jornal O Globo**, 28 abr. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/os-donos-do-poder-12305436>. Acesso em: 18 out. 2020.

LUZ, Ivan. Teoria Geral do Município. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal**, Brasília, DF, v. 4, 1967.

MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELO, Marcus André B. C. Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, n. 23, p. 04, out. 1993. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/23/rbcs23_07.pdf. Acesso em: 25 out. 2018.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Parecer (s.d.)**: elaborado para o Conselho Estadual de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

MOSTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Tradução: Cristina Murachco. 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *L'esprit des Lois*.

OLIVEIRA, André Luís Tabosa de. **Crimes de Responsabilidade de Prefeitos Municipais**. 2007. Monografia (Especialização em Direito Penal e Processual Penal) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

OLIVEIRA, Nielmar de. Nova proposta de classificação territorial do IBGE vê o Brasil menos urbano. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano#:~:text=O%20Instituto%20Brasileiro%20de%20Geografia,em%20%C3%A1reas%20predominantemente%20urbanas%20e>. Acesso em: 18 abr. 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **O Municipalismo e a Provisão Local de Políticas Sociais**: O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12022008-115636/publico/TESE_VANESSA_ELIAS_OLIVEIRA.pdf. Acesso em: 12 jan. 2018.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. A autonomia dos municípios na constituição brasileira de 1988. **Jusbrasil**, [s. l.], 2011. Disponível em: <https://diogorais.jusbrasil.com.br/artigos/121933642/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasileira-de-1988>. Acesso em: 27 abr. 2018.

RUIPÉREZ, Javier. **La Protección Constitucional de la Autonomía**. Madrid: Editorial Tecnos, 1994.

SANTA CATARINA. Lei Complementar n. 135, de 11 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios e dá outras providências. **Alesc**, Florianópolis, 11 jan. 1995. Disponível em: http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1995/135_1995_lei_complementar.html#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20135%2C%20de%2011%20de%20janeiro%20de%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%2C%20a,Munic%C3%ADpios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 19 nov. 2021.

SANTANA, Wendenberg. Repartição Constitucional de Receitas Tributárias. **Jusbrasil**, [s. l.], 2017. Disponível em: <https://wendenbergsantana.jusbrasil.com.br/artigos/539513971/reparticao-constitucional-de-receitas-tributarias>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **A Posição do Município no Sistema Constitucional de Repartição de Competências**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/1999-jan.../artigo>. Acesso em: 8 jan. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARIONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 253-255.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências. **Revista Trimestral Direito Público**, São, Paulo, Malheiros, n. 1, p. 272-281, 1993.

ZANCANARO, Antônio Frederico. **A Corrupção Político-Administrativa no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

