

A CONDIÇÃO DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

LUCIO, Roque

Faculdade Euclides da Cunha – FEUC, São José do Rio Pardo

RESUMO

Este artigo é parte integrante da dissertação de mestrado intitulada **A implementação da municipalização do ensino em quatro municípios da região de São João da Boa Vista, SP (1997 – 2003)**. Nele é discutida a situação do Município em relação à Federação, a Autonomia Municipal e as Receitas Municipais, tendo em vista o processo de municipalização induzida pela Emenda Constitucional 14/1996.

Palavras-chave: município - federação - autonomia municipal - receitas municipais - descentralização

INTRODUÇÃO

Para Azambuja (1997, p.364) os Estados podem ser Centralizados ou Descentralizados. "Um Estado Centralizado é aquele em que o governo nacional assume exclusivamente a direção de todos os serviços públicos".

Estado centralizado pode estar dividido em circunscrições, mas todos os serviços são executados pelo governo central que, uniformemente estende sua ação sobre todo o território, onde todas as autoridades são direta emanção e criação dos órgãos centrais.

Um Estado descentralizado é aquele em que "o governo nacional, limitando-se a dirigir os serviços gerais, deixa a direção dos serviços locais, regionais ou especiais, a autoridades sobre as quais se reserva um poder de fiscalização" (AZAMBUJA, 1977 p. 365).

"Quando os serviços públicos são dotados de certa autonomia, apenas fiscalizados pelo Poder Central dá-se a

descentralização por serviços" (AZAMBUJA, *ibidem*).

O autor distinguiu ainda a descentralização administrativa da política. A primeira "refere-se especialmente aos serviços públicos" enquanto a segunda "consiste na atribuição de funções políticas aos órgãos regionais ou locais, com o intuito de dar maior participação aos cidadãos nos poderes estatais" (Idem, 1997, p. 365).

Sob o ponto de vista do Direito Constitucional, os Estados dividem-se em unitários e federais (MALUF, p.181). Os Estados Unitários são divididos em províncias ou municípios não autônomos, mas inexistindo a figura de estados na sua composição, como é o caso do Chile, Colômbia, Peru, República Dominicana e Cuba.

O Estado Federal, segundo Maluf (1978, p.181) "é aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas fontes paralelas de direito público, uma nacional e outra provincial".

Segundo Maluf (1978, p. 181) "o que caracteriza o Estado Federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos, o Federal e o Estadual" No caso do Brasil, são três governos distintos: o federal, o estadual e o municipal, em todos os Estados ou dois governos distintos: o governo federal e o governo do Distrito Federal, no caso do Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988, no Artigo 1.º, colocou como entes federativos os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Contrariamente ao exemplo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um movimento de "dentro para fora", não de "fora para dentro";

de força centrífuga e não centrípeta; de origem histórica e não artificial. De certo modo, deveu-se a queda do Império mais ao ideal federativo do que ao ideal republicano.

No Brasil, confunde-se *União* com o próprio Estado Federal e, quando se emprega o termo Estado, tem-se em vista particularmente as unidades federativas que o formam, os Estados-membros da Federação ou os membros federados. Assim, o adjetivo estadual refere-se aos Estados-membros, e federal, ao Estado composto, à *União*; uma lei estadual é uma lei do Estado-membro; uma lei federal é uma lei da *União*.

No caso do Brasil, coexistem e cooperam quatro instâncias estatais: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Os Estados têm a faculdade de elaborar suas constituições próprias. Os Municípios e o Distrito Federal têm a faculdade de elaborar suas leis orgânicas que equivalem a uma constituição em nível local. O Distrito Federal se utiliza de prerrogativas ora dos Estados, ora dos Municípios. E também de ambos¹.

Para Michel Temer, os elementos que tipificam a Federação são: a) descentralização política ou repartição constitucional de competências, b) participação da vontade dos Estados (ordens jurídicas parciais) na vontade nacional (ordem jurídica central) e c) possibilidade da auto-constituição (TEMER, 1993, pp.62-65).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os Artigos vinte e um, vinte e cinco, trinta e trinta e dois constituíram os fundamentos legais da descentralização política. O Artigo vinte e um enumerou as competências da União, o Artigo vinte e cinco indicou a dos Estados, o Artigo trinta, as competências dos municípios e o Artigo trinta e dois enumerou as competências do Distrito Federal.

A SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO À FEDERAÇÃO

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal, Artigo 18).

O Município apareceu, explicitamente, como elemento integrante da Federação Brasileira e constituiu a unidade de governo efetivamente local.

Segundo o Dicionário de Política (p.365) o Município é “a unidade política fundamental, constituída por um conjunto de famílias e outros grupos sociais, radicados em área geográfica determinada, sob um governo autônomo”.

Como unidade político-administrativa, o Município Brasileiro tem origem no modelo da República Romana, que o impôs às regiões conquistadas, como a Península Ibérica, de onde, naturalmente, chegou ao Brasil-Colônia.

Ao se expandir, pela força das armas, e conquistar o mundo de então, o Império Romano, para manter controle sobre os vencidos, trocava sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, ou seja, ao Senado, por alguns privilégios, como o direito de contrair matrimônio, ao comércio e à eleição de governantes para suas cidades. Se obtivesse todos os privilégios, o Município era tido como aliado ou confederado, gozando da maior autonomia que o Senado concedia, em relação ao direito romano; os que não tinham todos estes privilégios também não tinham direito a voto. Como em toda a Antigüidade, somente o cidadão livre tinha direito a votar; não foi diferente nas regiões colonizadas por Roma, onde os “bárbaros” estrangeiros não votavam nem exerciam outros direitos de cidadão.

A administração de uma Cidade/Município era exercida: (a) por um colegiado, composto de dois ou quatro magistrados, com plenos poderes, especialmente o de justiça; (b) pelos edis, ou servidores auxiliares, encarregados do setor administrativo e de polícia; (c) pelo questor

¹ Sobre este assunto, e em específico no caso da educação, ver BARROSO, E.R.. *Rotas, Planos, Pilotos: A Educação Pública do Distrito Federal nos anos de 1990*. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, FE, 2004

ou exator, encarregado da arrecadação de tributos; (d) pelo curador, ou fiscal dos negócios públicos; (e) pelo defensor da cidade; (f) pelos notários e (g) pelos escribas, ou copistas dos documentos públicos. Todos os servidores eram auxiliares do colegiado.

A legislação local provinha de um Conselho Municipal, formado de cidadãos escolhidos periodicamente (de cinco em cinco anos) e com funções semelhantes às do Senado. Com Julio César, este modelo de administração foi estendido, pela Lei Municipal Júlia (*Lex Julia Municipalis*) ao vasto território conquistado, incluindo França, Espanha e Portugal, na Península Ibérica. Mas, como o poderio romano foi sendo solapado pelos Bárbaros, que passaram a dominar seus antigos territórios, a lei municipal foi adquirindo, ao longo do tempo e de acordo com os novos dominadores, características próprias. Tais modificações envolveram a substituição do Conselho de Magistrados pelo Colégio dos Homens Livres, denominado, pelos germânicos, de Assembléia Pública de Vizinhos (*Conventus Publicus Vicinorum*), a qual exercia, simultaneamente, funções administrativas, policiais e judiciais. Visigodos e Árabes introduziram novas modificações nas então chamadas comunas (Municípios): pagamento de tributos (chamados monera) pelos munícipes e criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça) de alvazil (vereador, camarista) e de almotacé (Inspetor de Pesos e Medidas, encarregado de taxar mercadorias) (Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, 2004).

Todo território nacional está dividido em Estados e municípios com exceção do Distrito Federal. Embora inspirado no modelo romano, onde exercia funções políticas, legislativas e administrativas, o Município também recebeu influências de Visigodos e Árabes, chegando à comuna portuguesa para, então, vir a se implantar em terras brasileiras.

A criação de municípios depende: de requisitos definidos em lei do respectivo Estado, de estudo de viabilidade e de consulta prévia, através de plebiscito, às populações

diretamente interessadas. Na sua área de abrangência estão compreendidas tanto as zonas urbanas como a zona rural, esta última, às vezes, não existente em municípios como São Paulo, São Caetano do Sul, entre outros.

No Brasil, o município é a célula base para a descentralização governamental e constitui o “*locus*” para que se conceda às comunidades locais o poder de decidir sobre seus interesses imediatos. É o município a primeira instância do exercício da cidadania.

As competências dos Municípios estão enumeradas no Artigo 30 da Constituição Federal:

Legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; 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; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Art. 29 da Constituição Federal estabelece que o município “reger-se-á por lei orgânica (...)”, espécie de Constituição

Municipal, o que indica sua autonomia. As autoridades próprias são o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores.

AUTONOMIA MUNICIPAL

Conforme Temer (1993, p.102) “a idéia de autonomia política, traz em si os pressupostos de auto-governo, auto-administração e auto-organização”. E, segundo “a doutrina do Direito Constitucional as competências dos municípios de auto-administração e de auto-governo são de longa data aceitos sem divergências”.

Segundo Reston (2004, p.12) “política e administrativamente o Município Brasileiro é um dos mais autônomos do mundo”.

Nenhuma lei municipal necessita aprovação de autoridade estadual ou federal para entrar em vigência, e somente poderá ser revogada por outra lei municipal ou quando julgada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

A fiscalização da administração financeira municipal é responsabilidade do próprio Município, ficando com o Executivo o controle interno e com a Câmara Municipal o controle externo.

Vale ainda lembrar que a Câmara tem o poder de rejeitar, pelo voto de dois terços de seus membros, o parecer do Tribunal de Contas do Estado ou do Município (caso de São Paulo) ao qual cabe examinar as contas municipais, na condição de auxiliar da Câmara Municipal. A decisão final, entretanto, quando estiver “*sob iudice*” é do Poder Judiciário.

O Município, enquanto ente autônomo da Federação, tem os seguintes instrumentos de planejamento: o plano plurianual, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal para as despesas de capital, outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; a proposta orçamentária do Município preparada pelo Prefeito e votada na Câmara, que após aprovação entra em vigor; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreende as metas e prioridades da Administração Pública municipal, incluindo

as despesas de capital para o exercício subsequente e que, orienta a lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação dos recursos municipais.

Apesar da ampla autonomia conferida aos Municípios pela Constituição Federal de 1988, esta determinou os casos de intervenção dos Estados nos Municípios que são os seguintes:

Deixar de pagar, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; não tiver sido aplicado o mínimo exigido de receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou prover execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (Art. 35 CF).

Conforme Temer (1993, p.104), “a intervenção de uma pessoa política em outra é sempre excepcional. A regra é a não intervenção”. Por isso que só é possível a intervenção em casos expressamente previstos no texto constitucional.

Com a intervenção fica paralisada, momentaneamente, a autonomia municipal.

Os governantes do município administram a coisa pública, por esta razão a Constituição Federal determina a fiscalização financeira e orçamentária. Esta é efetivada, internamente, pelo próprio Executivo, por meio de instrumentos instituídos por lei, e, externamente por meio da Câmara Municipal. O texto constitucional prevê fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

O controle interno tem o sentido de auxiliar o poder executivo para que possa pautar sua conduta administrativa segundo a lei. Com isso, busca evitar a desaprovação que poderá surgir no momento do controle externo, feito pela Câmara Municipal. Esta, neste mister, é auxiliada pelo Tribunal de

Contas do Estado, ou do Município ou, ainda, Conselho de Contas (quando houver).

Os Municípios, como regra, não podem instituir Tribunais de Contas próprios ou órgãos municipais para aquele desempenho técnico, exceção feita aos Municípios que já os tenham criado na data da publicação da Constituição Federal em 1988. Como exemplo, apontamos o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Segundo Temer (p.106), uma inovação importante introduzida na Constituição Federal de 1988 pelos Deputados Constituintes é o § 3.º do Artigo 31, que diz: “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” reveladora da participação popular nos negócios do governo municipal.

No próximo tópico faremos uma explanação das receitas municipais.

RECEITAS MUNICIPAIS

O Município Brasileiro dispõe de várias fontes de receitas. Nelas buscam captar os recursos financeiros necessários à realização de seus serviços e obras. Podemos dividir as receitas em tributárias, de contribuição, de transferências constitucionais, de compensação financeira, patrimonial, de serviços e outras receitas correntes.

1 - Receitas Tributárias.(Artigo 156 da Constituição Federal)

São definidas como tributos de competência municipal:

“I - Impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana;

II – Impostos sobre 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 à sua aquisição;

III – Impostos sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto diesel;

IV – Impostos sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, definidos em lei complementar”.

Vinte e cinco por cento destes impostos deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art.212 da CF/88).

2 – Taxas arrecadadas (RESTON, 2004):

a) “Em razão do exercício do poder de polícia municipal (concessão de licenças, fiscalização, etc) ou pela prestação de serviços públicos de competência do Município (limpeza urbana, coleta de lixo etc)”;

b) “Pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

3 – Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Receitas de Contribuições

Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (Emenda Constitucional 39/2002 que acrescenta o Artigo 149-A na Constituição Federal).

Receitas de Transferências Constitucionais

Nesta rubrica ocorre a participação do Município, de acordo com critérios pré-determinados, no produto da arrecadação de tributos de competência exclusiva da União e do Estado.

A participação do Município em tributos federais, conforme Artigos 156,157 e 158 da Constituição Federal, é a seguinte:

- Participação em 22,5% do ingresso total dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados, que constituem o FPM – Fundo de Participação dos Municípios;

- 25% dos 10% que a União transfere aos Estados da arrecadação do imposto sobre exportação de produtos industrializados, cota destinada ao ressarcimento das isenções concedidas pela União sobre exportações;

- Produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Municípios, suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem;

- 50% da arrecadação do imposto territorial rural;

- 70% para o Município de origem, do imposto que incidir sobre o ouro, desde que o metal seja definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

- 25% da parcela transferida ao Estado da contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE.

Há ainda a considerar que a receita proveniente do FPM é contínua, isto é, entra para os cofres municipais a cada dez dias, permitindo um planejamento mais racional das despesas municipais e dos desembolsos, ou seja, da programação orçamentária e financeira; o Fundo tem suas cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União, e o Banco do Brasil é o agente repassador; este Fundo é fiscalizado pelo legislativo municipal e pelo Tribunal de Contas da União sendo a participação de cada Município determinada pela aplicação de coeficientes variáveis, de acordo com o número de habitantes, reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecido oficialmente a população total do país.

A participação dos Municípios em tributos estaduais é constituída de:

- 25% da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e sobre os serviços de telecomunicações e transportes interestaduais e intermunicipais (ICMS), de competência dos Estados;

- 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

Do total das transferências constitucionais, 25% deverão ser aplicados na educação, dos quais 60% no ensino fundamental.

Compensação Financeira

A Constituição garante ao Município, a participação no resultado da exploração do petróleo, gás natural e recursos hídricos utilizados para geração de energia elétrica, bem como na de recursos minerais (*royalties*). A parcela de cada Município varia na razão direta da área inundada de seu território; no caso da geração de energia elétrica; da exploração de minerais dentro dos limites territoriais, do petróleo produzido em seu território, ou proximidade das áreas de produção, quando o petróleo é extraído da plataforma submarina, e ainda da localização em seu território de instalações petrolíferas (RESTON,2004).

Receitas patrimoniais

O patrimônio público do Município é constituído de bens móveis e imóveis, podendo, quando explorado economicamente, gerar receitas patrimoniais mobiliárias ou imobiliárias, tais como aplicações financeiras, venda de bens móveis e imóveis, aluguéis e outros. (RESTON, 2004)

Receitas de Serviços

Os preços ou tarifas constituem modalidade especial de remuneração porque não dependem de lei prévia para autorizar cada revisão, que oscilará em função dos custos ou dos preços de mercado. Basta que haja uma lei geral de preços autorizando o Prefeito a efetuar as alterações advindas do processo econômico de produção para que os reajustes possam ser periodicamente realizados. O Prefeito poderá, pois, baixar decreto, portaria ou qualquer outro ato administrativo todas as vezes que os custos se elevarem, inclusas nestas receitas o transporte coletivo, mercados, feiras, matadouros, cemitérios etc. (RESTON, 2004)

Outras receitas correntes

Estão incluídas nestas receitas as multas e outras penalidades não tributárias, isto é, as administrativas ou decorrentes dos códigos de posturas, obras e outros regulamentos municipais, a atualização monetária e a cobrança de dívida ativa – tributária e não tributária.

Por força de norma constitucional, está vedada a retenção ou qualquer restrição à distribuição dos recursos a serem entregues aos Municípios, salvo se houver débito para com a União ou o Estado e suas autarquias, ou deixar de ser aplicado o mínimo previsto na Constituição em ações e serviços públicos de saúde. A União não pode instituir isenção de tributos municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de trazer algumas noções sobre o município, esperamos ter contribuído para a compreensão de algumas facetas deste ente federativo. Para maiores aprofundamentos, a dissertação acima citada, está disponível na Biblioteca Digital de Teses, da Faculdade de Educação da UNICAMP, cujo endereço eletrônico é: <http://www.bibli.fae.unicamp.br>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1997.

BARROSO, E.R.. **Rotas, Planos, Pilotos: A Educação Pública do Distrito Federal nos anos de 1990**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, FE, 2004.

BRASIL, Congresso Nacional - **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo S.A - IMESP. 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM, 2004 capturado em < www.ibam.org.br> em 31 de agosto de 2007.

MALUF, Said. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1978.

RESTON, Jamil. **O município para candidatos: Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores** IBAM -, RJ: Instituto Brasileiro da Administração Municipal, 2004.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. Malheiros Editores, São Paulo, 1993.