

O ORÇAMENTO MUNICIPAL NO BRASIL (+)

J. Teixeira Machado Jr.
Professor da EBAP

A experiência brasileira com a prática de uma Lei Orgânica para a disciplinaçãõ dos processos orçamentário e contábil data de 1940, quando a 17 de julho foi baixado o Decreto-Lei nº 2.416 que estabeleceu "normas financeiras para os Estados e Municípios".

Até então, os orçamentos não possuíam, mesmo ao nível federal de govêrno, qualquer sistemática e era impossível determinar-se o impacto das finanças públicas sobre a economia nacional, ou mesmo saber como os Estados e Municípios geriam seus negócios e que serviços prestavam à coletividade.

Na parte dos ingressos não se possuía a noção clara se as entradas provenientes dos tributos pagos pela população era maior ou menor do que as decorrentes dos empréstimos públicos. Na verdade, não se tinha a escrituração do montante da dívida pública dos Estados e Municípios.

(+) Trabalho apresentado como contribuição do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) à Reunião sobre Financiamentos Municipais na América Latina promovida pelo BID em Washington, janeiro de 1966.

os, mesmo em relação aos empréstimos externos e mais de uma vez o Governo Federal foi obrigado a avocar os compromissos de pagamento assumidos pelas unidades políticas inferiores para salvaguardar a honra nacional, sobrecarregando o Tesouro da República com encargos que lhe não eram devidos.

A despesa aparecia, então, nos balanços, quando se dava o caso de que êstes fôsem levantados, como mera relação de elementos de pessoal e material sem indicar a função governamental em que os gastos tinham sido absorvidos.

A mecânica da administração financeira se processava, na verdade, sem obediência a qualquer regra ou norma, atuando cada Estado e cada Município ao bel-prazer da capacidade dos eventuais ocupantes dos cargos de Secretário ou Diretor de Finanças.

Além disso, compreende-se, de logo, não havia uma coordenação das finanças públicas no plano nacional e, embora já fôsem conhecidos os princípios fundamentais da doutrina de Keynes, ainda não se pensava, de modo algum, em termos de renda nacional.

Por outro lado, como também facilmente se depreende, a inexistência de um sistema de classificação de contas públicas nem de longe permitia ao administrador público formular, nos orçamentos, um plano de trabalho como um conjunto integrado para a tomada de decisões. É bem verda

de que, nessa altura da história brasileira, nem mesmo o administrador estava culturalmente condicionado a utilizar o orçamento como um instrumento de formulação de planos de trabalho.

Para disciplinar as condições operacionais no que tange ao processo orçamentário e à contabilidade, o Governo Federal fêz reunir, no Rio de Janeiro, uma Conferência de Técnicos em Contabilidade e Assuntos Fazendários, de cujos estudos surgiu o Decreto-Lei nº 1804, de 24 de novembro de 1939 e convocou imediatamente uma segunda Conferência para revisar as normas, provisoriamente, introduzidas pelo mencionado diploma legal.

Desta segunda Conferência surgiu o Decreto-Lei número 2.416, de 17 de julho de 1940, que objetivava ser um instrumento de coordenação das finanças públicas brasileiras nos níveis estadual e municipal, sob a supervisão de um órgão situado no Ministério da Fazenda e que se denomina até hoje "Conselho Técnico de Economia e Finanças", a que compete também o levantamento das estatísticas financeiras de todo o Brasil e a orientação geral dos processos orçamentário e contábil, buscando sua melhoria constante.

O Decreto-Lei nº 2.416 estaria fadado a disciplinar o processo financeiro no Brasil durante quase 24 anos consecutivos, pois somente a 23 de março de 1964 o Presi-

dente da República sancionaria nova Lei Orgânica de finanças públicas, agora envolvendo também a própria União ou Governo Federal.

No entanto, o Decreto-Lei 2.416 não possuía um critério seguro e uniforme para classificação das transações governamentais, não obstante o fato de apresentar em anexo dez funções básicas, subdividida cada uma em outras dez subfunções. A prática, porém, não deu a ênfase devida a essa classificação funcional e, na realidade, o Brasil perdeu a oportunidade de ser o pioneiro da técnica do orçamento funcional ou programa.

A falta de uma teoria administrativa, a inércia do Conselho Técnico de Economia e Finanças, a falta de treinamento dos servidores públicos estaduais e municipais bem como a ação da lei do menor esforço, conduziram a que os orçamentos e os balanços fôsem estruturados, apenas, com os elementos de despesas abaixo indicados, apropriados às unidades administrativas. As funções, que deveriam constituir o cerne do orçamento, apareciam unicamente, em quadros demonstrativos sem maior importância. Eis os elementos de despesa, então, utilizados:

1. Pessoal
 - 1.1 - Pessoal Fixo
 - 1.2 - Pessoal Variável
2. Material
 - 2.1 - Material Permanente
 - 2.2 - Material de Consumo

3. Despesas Diversas, que deveriam ser discriminadas no corpo do orçamento ou em quadros anexos.

Com o aumento do poder de intervenção dos governos na órbita econômica, a última categoria passou a receber o grosso das dotações para os investimentos públicos, juntamente com as despesas de custeio que não pudessem ser classificadas nas três primeiras.

Na parte da receita, o Decreto-lei nº 2.416 admitia quatro tipos fundamentais de fontes de receita pública sem, contudo, agrupá-las sob qualquer critério classificatório mais racional.

- 1 - receita tributária, abrangendo os impostos e as taxas;
- 2 - receita patrimonial;
- 3 - receita industrial;
- 4 - receitas diversas.

Apresentava ainda uma engenhosa codificação numérica assaz complicada, visando as apurações estatísticas de acordo com uma série de elementos que especificava, sem, contudo, obedecer a um critério racional de classificação, quer para a receita, quer para a despesa, como já frisamos acima.

Ora, desde o momento em que a classificação funcional foi desprezada como meio efetivo de trabalho, e as

três categorias de objeto de despesas eram evidentemente insuficientes para disciplinar o processo financeiro, como, da mesma forma, o era o sistema de classificação da receita, o Decreto-lei 2.416 perdeu, a partir do após guerra, qualquer interêsse para a análise das transações governamentais.

Nada obstante, visto hoje já em uma perspectiva histórica, podemos assegurar que prestou relevantes serviços, especialmente à educação dos servidores municipais e estaduais em uma época em que o Brasil não possuía ainda os estabelecimentos de ensino necessários à divulgação de uma cultura técnica mais especializada no campo das finanças públicas; permitiu o levantamento de estatística e, sobretudo, preparou o caminho para a introdução de nova Lei Orgânica de Finanças Públicas baseada nas mais modernas teorias da classificação das transações governamentais.

Vale ressaltar ainda que o Decreto-lei 2.416, com tôdas as suas deficiências e vigêndo por um período tão longo, concorreu para criar no país uma consciência da necessidade da racionalização dos processos orçamentário e contábil, dentro de normas flexíveis e adaptáveis às circunstâncias e contingências econômico-financeiras das várias regiões geo-políticas de que o Brasil se compõe, especialmente a partir da criação da Escola Brasileira de Administração Pública e do Instituto Brasileiro de Admi-

nistração Municipal, que provocaram o debate em caráter sistemático do referido diploma legal, demonstrando a necessidade de sua modificação para adaptar-se às novas teorias da administração pública e às necessidades da análise econômica e funcional das transações governamentais, em um tipo de Estado fortemente intervencionista.

Se não fôr um exagero a afirmativa, é, não obstante, nossa impressão de que a Lei Orgânica de Finanças Públicas representada pelo Decreto-lei 2.416 foi, de certo modo, um fator de unidade nacional.

Com o melhor conhecimento da teoria de Keynes, dos trabalhos de Henry Laufenburger, Angelos Angelopoulos e outros, com o advento das Nações Unidas e a divulgação dos trabalhos de seu Departamento de Estudos Econômicos e Financeiros, e ainda com o resultado dos debates travados sobre a ineficiência da Lei Orgânica representada pelo Decreto-lei nº 2.416, o orçamento público passou a ser entendido como um instrumento de intervenção econômica dos governos e como uma peça essencial do processo decisório.

O Conselho Técnico de Economia e Finanças propôs, então, ao Presidente da República, por intermédio do Ministério da Fazenda, um anteprojeto de reforma integral do referido Decreto-lei que, depois de sofrer modificações diversas, foi enviado ao Congresso Nacional, o qual, todavia, levou anos para convertê-lo em Lei, após uma seqüên-

cia de novas emendas. Por fim, tornou-se a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, em cuja ementa se diz que "estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A nova Lei, depois de definir seu escopo e objetivo, no artigo primeiro, desenvolve-se em 115 artigos divididos nos títulos seguintes:

- I - Da Lei de Orçamento;
- II - Da Proposta Orçamentária;
- III - da Elaboração da Lei de Orçamento (1);
- IV - do Exercício Financeiro;
- V - dos Créditos Adicionais;
- VI - Da Execução do Orçamento;
- VII - Dos Fundos Especiais;
- VIII - Do Controle da Execução Orçamentária;
- IX - Da Contabilidade;
- X - Das Autarquias e Outras Entidades;
- XI - Disposições Finais.

Devemos esclarecer que a Constituição Federal Brasileira de 1946 instituiu certas regras e normas técnicas sobre o orçamento público, tais como os princípios da uni

(1) Trata-se da tramitação da proposta orçamentária no Legislativo.

dade, da universidade e da anualidade, que a Lei 4.320/64, necessariamente, absorveu.

No plano da classificação econômica, a Lei em tela adotou a dicotomia "Receitas e Despesas Correntes" e "Receitas e Despesas de Capital", com a subdivisão seguinte:

1 - RECEITA

RECEITAS CORRENTES

Receitas Tributárias

Impostos

Taxas

Contribuição de Melhoria

Receitas Patrimoniais

Receitas Imobiliárias

Receitas de Valores Mobiliários

Participações e Dividendos

Outras Receitas Patrimoniais

Receita Industrial

Receita de Serviços Industriais

Outras Receitas Industriais

Transferências Correntes

Receitas Diversas

Multas

Contribuições

Cobrança da Dívida Ativa

Outras Receitas Diversas

RECEITAS DE CAPITAL

Operações de Crédito
Alienação de Bens Móveis e Imóveis
Amortização de Empréstimos Concedidos
Transferências de Capital
Outras Receitas de Capital

2 - DESPESA**DESPESAS CORRENTES**

Despesas de Custeio
Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos
Inversões Financeiras
Transferências de Capital

Uma de suas facetas interessantes é que, abandonando os conceitos puramente teóricos, define pragmáticamente cada um desses títulos facilitando, dêsse modo, ao classificador sua tarefa de preparação do orçamento ou do balanço.

Entretanto, devemos mencionar que no seu anexo nº 4, em que relaciona as despesas pelas categorias econômicas, foi a Lei por demais explícita, retirando a flexibilidade necessária para a utilização do orçamento como um instrumento de tomada de decisões, em quaisquer dos níveis

de govêrno, especialmente nos mais elementares. Basta mencionar que "Pessoal" ficou classificado, de imediato, como Despesas de Custeio, o que nem sempre corresponde à verdade dos fatos administrativos, dependendo, essencialmente, da função em que o pessoal é empregado.

Nossa opinião é de que uma Lei Orgânica de Orçamento deve apresentar apenas os esquemas gerais, deixando aos níveis menores de govêrno a elaboração de seus planos de contas, cuja apropriação decorrerá de acôrdo com as necessidades da administração.

Devemos indicar, nessa ordem de idéias, como subsídios para uma possível reforma da Lei, ou para melhor orientação dos países participantes desta reunião que queiram, de futuro, adotar um instrumento análogo, devemos indicar, repetimos, que a Lei brasileira não seguiu critério uniforme ao conceituar as TRANSFERÊNCIAS na receita e na despesa. Para a primeira, só é transferência o valor que passa de uma esfera de govêrno a outro, isto é, intra-setorialmente, ao passo que, na despesa, as transferências se definiram entre os setores amplos em que se subdivide a economia nacional: os setores privado e público, ou seja, inter-setorialmente. Tal orientação dificulta, evidentemente, a análise econômica. Na Lei brasileira, é claro, existem outros pontos dignos de reparo, mas cuja análise alongaria por demais nossa exposição a qual tem por objetivo central salientar a utilidade de uma Lei Orgâni-

ca de orçamento e não os aspectos positivos e negativos de uma delas tomada como exemplo, no caso a brasileira, que conhecemos de perto.

A codificação numérica para a classificação econômica passou, na Lei 4.320, a ser de acordo com um sistema decimal, de quatro algarismos, aos quais se adiciona o código numérico da classificação funcional. Assim, a construção de edifícios públicos para escolas primárias teria o código 61/4.1.1.5.

Quanto à classificação funcional a Lei 4.320 mantém-se dentro de um padrão de dez funções, subdivididas em dez subfunções. São as seguintes as funções principais:

- 0 - Governo e Administração Geral;
- 1 - Encargos Gerais;
- 2 - Recursos Naturais e Agropecuária;
- 3 - Energia;
- 4 - Transporte e Comunicações;
- 5 - Indústria e Comércio;
- 6 - Educação e Cultura;
- 7 - Saúde;
- 8 - Trabalho, Previdência e Assistência Social;
- 9 - Habitação e Serviços Urbanos.

A Lei, entretanto, não discriminou tais funções por esfera de governo, possivelmente na suposição de que todas, ou quase todas, podem ser concomitantemente execu-

tadas pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

Ao darmos ênfase ao processo classificatório da Lei 4.320 não queremos significar que t \hat{o} da a importânc \hat{a} da mesma se resuma a êsse aspecto, sem d \hat{u} vida importante, mas n \hat{a} o \hat{u} nico do orçamento p \hat{u} blico moderno.

De fato, como se vislumbra pela transcriç \tilde{a} o dos seus t \hat{u} titulos, a Lei cont \hat{e} m disposiç \tilde{a} o completas s \hat{o} b \hat{r} e o orçamento e a contabilidade, cuja transcriç \tilde{a} o integral se torna imposs \hat{i} vel. Vale a pena, contudo, assinalar alguns pontos de maior importânc \hat{a} ou de mais atualidade.

Assim, por exemplo, podemos notar a preocupaç \tilde{a} o da Lei Org \hat{a} nica dos orçamentos brasileiros com o problema do planejamento, procurando inculir, no esp \hat{i} rito do administrador e de seus auxiliares, a necessidade fundamental de que suas atividades sejam, primeiramente, concebidas em planos de trabalho. J \hat{a} no artigo 20, a Lei determina que "os investimentos ser \tilde{a} o discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicaç \tilde{a} o" e, mais adiante, \hat{e} taxativa ao disciplinar as previ \tilde{a} oes plurienais:

"Art. 23 - As receitas e despesas de capital ser \tilde{a} o objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicaç \tilde{a} o de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no m \hat{i} nimo, um tri \hat{e} nio."

Desta forma, a concepção de planejamento, que já estava contida na Constituição Nacional, toma forma definitiva na Lei ordinária e obriga o administrador a planejar suas ações antes de se pôr a executá-la, procurando abolir, tanto quanto possível, a improvisação na administração pública. Por outro lado, como já frisamos em outro trabalho encaminhado a esta Reunião, a Lei 4.320 eleva as operações de capital a seu verdadeiro sentido de programação, dentro de um período que ela própria especifica. Não poderíamos deixar de passar despercebido este caráter didático da Lei como tantos outros a que já temos feito referência, de vez que, em toda a seção dedicada às previsões plurienais há uma série de regras que orientam o planejador no seu trabalho prático. Tais previsões plurienais, por fim, são incluídas nas previsões anuais, as quais deverão guardar estrita conformidade com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Na parte da estimativa da receita - assuntos dos mais controvertidos em orçamento público, a Lei foi bastante sábia ao deixar ao administrador a maior flexibilidade possível. Em nossas aulas da Escola Brasileira de Administração Pública temos tentado introduzir o método dos mínimos quadráticos, dentro de certos critérios, e o Estado do Paraná tem tido relativo êxito na sua aplicação. Con

venhamos, porém, que nem sempre as receitas públicas obedecem a um tipo de curva exprimível em uma equação resolúvel por êsse método estatístico. O planejamento da receita, como aconselha Pedro Muñoz Amato, é um dos meios mais seguros para se obter resultados tanto aproximados da realidade quanto desejável por quantos trabalham nesse campo.

Durante a tramitação da proposta orçamentária no Poder Legislativo, está êste subordinado a certas normas que disciplinam, de modo positivo, a elaboração da Lei de orçamento.

No Brasil já se adotou, de há muito, o sistema de exercício, em contraposição ao de caixa; se isto complica um pouco o sistema contábil, permite, no entanto, um contrôle maior sôbre a arrecadação da receita e as responsabilidades assumidas pela administração, conhecidas, na terminologia brasileira, com o nome de "empenho", o qual, na verdade, fornece a base para a programação da execução e o contrôle financeiro.

Outra característica fundamental da Lei 4.320, que não podemos passar sem referência, consiste em seus dispositivos sôbre a execução do orçamento. De fato, geralmente tem havido na literatura especializada uma preocupação maior com a elaboração do orçamento que com sua fase de execução. Em seu título VI, porém, a Lei brasileira, continuando o processo de planejamento já introduzido na pri-

meira fase do ciclo orçamentário, procura disciplinar a execução, de modo que:

- a) assegure às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) mantenha, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Daí por diante, a Lei passa a dar minúcias sôbre como tratar, na fase da execução, a receita e a despesa.

Nessa época em que os governos têm utilizado até em demasia a vinculação da receita a determinada despesa, a Lei 4.320 abriu um título especial para os "fundos especiais", embora tenha esquecido de relacioná-lo entre as categorias econômicas.

Outra inovação trazida, pelo menos no que tange ao Brasil, foi o sistema adotado para o contrôlle da execução orçamentária, o qual compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Como se verifica, a Lei alia ao controle puramente financeiro o controle físico de realização dos trabalhos, e o divide em dois tipos: a) controle interno, exercido pelo próprio Poder Executivo, de modo prévio, concomitante e subsequente; e b) o controle externo, a cargo do Poder Legislativo, na forma das Constituições e Leis Orgânicas. Este é um passo positivo da Lei a que a legislação e a prática administrativa brasileiras devem dar a maior importância para garantir a lisura do emprêgo dos dinheiros públicos e a realização efetiva dos planos de trabalhos.

Nestes bosquejos da Lei Orgânica de orçamento e contabilidade, em vigor desde março de 1964, no Brasil, cumpre ressaltar que ela separou a Lei Orçamentária propriamente dita dos seus anexos e demais quadros demonstrativos, como a teoria já vinha solicitando há muitos anos.

A Lei Orçamentária, para cada exercício, fixa a despesa, estima a receita e determina outras normas de caráter eventual para aplicação no exercício. Os anexos dis

criminosos dividem-se em dois grupos: primeiro, os que integram a Lei e que são:

- I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;
- III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da administração.

Os anexos do segundo tipo apenas acompanham a Lei de Orçamento sem lhe integrar a própria estrutura e são:

- I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II - Quadros demonstrativos da despesa, por funções, por unidades administrativas e por categorias econômicas, tais como preconizado pelas Nações Unidas em seu Manual já citado;
- III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Dos anexos aqui referidos queremos fazer menção especial ao de nº 1, que permite conhecer, separadamente, o montante das operações correntes, seu deficit ou superavit, e o das operações de capital, ao qual se junta o resultado das operações correntes, como se verifica do formulário que juntamos ao presente para melhor esclarecimento. Este formulário é importante porque demonstra, muitas vezes, que o deficit não corresponde a gastos correntes, mas, ao contrário, aos investimentos públicos, esclarecendo deste modo os municípios sobre o melhor emprêgo de seu dinheiro.

- -

Apesar de todo o seu pragmatismo e de seu espírito eminentemente didático, a nova Lei encontrou algumas dificuldades em sua aplicação prática. Para ajudar aos municípios nesta tarefa, sem dúvida nova para eles, acostumados como estavam a trabalhar por mais de vinte anos com um sistema mais simples e menos técnico, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM - elaborou um plano de contas especial e um modelo de orçamento municipal, com base na Lei 4.320, e os distribuiu a tôdas as Prefeituras que lhe são filiadas, além de realizar inúmeros cursos de técnica orçamentária em vários estados do país.

É possível que outros pontos positivos e negativos devessem ser aqui mencionados, mas isto alongaria por

demais o trabalho e nossa esperança é apenas a de que possamos ter levado ao leitor uma idéia geral de uma lei orgânica de orçamento, sem a presunção de pretender formular uma a priori.

- -

Poder-se-ia argüir que uma Lei Orgânica, para disciplinar o processo orçamentário e o contábil, elaborada pelo governo central, afete a autonomia dos Estados ou Províncias e dos Municípios.

A premissa não é, no entanto, necessariamente verdadeira desde que a Lei se concentre nos princípios gerais deixando às outras esferas de governo, inclusive autarquias, possibilidades de manejá-la dentro de suas contingências e necessidades, sem que venha a tornar-se em um sistema de controle rígido por parte do governo central.

Necessário é frisarmos que o escopo de uma Lei deste tipo, como geralmente se crê, não é, de modo algum, o controle político que os governos nacionais possam exercer sobre os demais que lhe são subordinados, mas, respeitada a autonomia instituída nas respectivas constituições nacionais, possibilitar a racionalização do processo orçamentário e, se possível, também, o contábil.

Não é essencial que as duas técnicas venham disciplinadas na mesma Lei, por isto que têm elas finalidades

diferentes, mas nada impede que assim o seja, como se tem feito no Brasil.

- -

Poderíamos, em resumo, discriminar algumas das vantagens eminentes de uma Lei Orgânica de Orçamento, nos itens seguintes:

- a) estabelecimento de normas básicas gerais que abrangam tôdas as esferas de govêrno de um país, servindo de fundamento para a racionalização do processo orçamentário e, possivelmente, também contábil;
- b) servir de elementos de informação e de manual, geralmente em forma didática, para auxiliar os funcionários que lidam com o orçamento e a contabilidade a melhor desempenharem as suas funções, especialmente no nível municipal;
- c) orientar o processo decisório nacional, evitando que a mesma função seja exercida concomitantemente por mais de uma esfera de govêrno, com prejuízo de recursos humanos, materiais e financeiros, sempre escassos;
- d) permitir a um órgão nacional de planejamento e coordenação econômica conhecer o total das fi-

nanças públicas (receitas, empréstimos e despesas) e calcular o impacto da ação governamental na economia da nação, orientando-a no sentido do bem-estar coletivo, com vistas ao desenvolvimento econômico e social, sem inflação;

- e) facilitar o levantamento de estatísticas financeiras em plano nacional, regional e local e mesmo por setores da atividade econômica exercida pelos governos.

Poderíamos, em conclusão, asseverar, pela experiência brasileira que a existência ou a inexistência de uma Lei Orgânica do tipo a que vimos nos referindo não é fator essencial de quebra da autonomia municipal. Esta, em última análise, está na razão direta do bom emprêgo dos dinheiros públicos que os administradores façam a da consciência da coletividade de que o seu Município, a sua Cidade é a célula fundamental da nação e aí é que deve, primariamente, surgir o contrôle dos munícipes sôbre os governos, tanto locais como nacionais, dentro do espírito do regime democrático de govêrno.

+
+ +
+