O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública

Silvério Antonio Moita de Andrade*

1. Introdução

Segundo preceitua Paulo Bonavides (1993),

> as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da automonia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais da nossa história.

Acrescenta o citado constitucionalista que as mudanças havidas na Constituição de 1988 alargaram o raio da autonomia municipal no quadro da organização política do Brasil, dando-lhe um alcance e profundidade que o fazem indissolúvel da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já não se pode levar a cabo com indiferença à natureza e, sobretudo, à tridimensionalidade do novo modelo de federação introduzido no país (Bonavides, 1993).

Pretende-se com este artigo analisar o novo modelo federativo brasileiro à luz da Constituição de 1988, com a autonomia concedida aos *municípios*, enfatizando a capacidade destes cumprirem as atribuições que lhes foram conferidas no que se refere à prestação dos numerosos serviços públicos que devem estar à disposição da coletividade e enfocando a questão da segurança pública no âmbito municipal.

* Bacharel em direito, delegado de polícia civil do Distrito Federal, diretor do Departamento de Administração Geral da Polícia Civil do Distrito Federal. Endereço: SAISo, lote 23, bloco A, 1º andar — Edifício Sede — Chefia de Polícia — Complexo da Polícia Civil — CEP 70610-200, Brasília, DF. E-mail: silveriomoita@pop.com.br.

2. Origem e evolução do município

O município surgiu com a República romana, na qual os vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado. Em troca, recebiam o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade. O governo era eleito pelos homens livres, os cidadãos. Os estrangeiros eram a categoria formada pelos originários da região dominada e não tinham direito a voto. A administração de um município era exercida por um *colegiado* composto de dois ou quatro magistrados, com plenos poderes, especialmente o de justiça; pelos *edis* ou servidores auxiliares, encarregados do setor administrativo e de polícia; pelo *questor* ou *exator*, encarregado da arrecadação de tributos; pelo *curador* ou fiscal dos negócios públicos; pelo *defensor da cidade*; pelos *notários;* e pelos *escribas* ou copistas dos documentos públicos. Todos os servidores eram auxiliares do colegiado. No ano 79, Júlio César estendeu este regime para todas as colônias da Itália e para as províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica. Assim, chegou à França, à Espanha e a Portugal, sofrendo modificações com a dominação bárbara. Na Idade Média, o Conselho de Magistrados foi substituído pelo Colégio dos Homens Livres, que os germânicos denominaram Assembléia Pública de Vizinhos, com a tríplice função administrativa, policial e judicial. Posteriormente, ocorreram modificações de inspiração árabe, tais como o pagamento de tributos pelos munícipes.

3. O município na atualidade

O gigantismo das cidades modernas e os problemas do campo destruíram as relações de vizinhança e o espírito comunitário que existia antigamente nos municípios. Hoje, o município tem sua estrutura e atribuições. É organizado por normas próprias ou pelo Estado. Assumiu responsabilidades na ordenação da cidade, na proteção do meio ambiente, na organização dos serviços públicos locais, inclusive no que se refere à segurança pública, podendo criar as suas guardas municipais. Tudo isso agravado pelo fenômeno avassalador da urbanização. Do passado, restou apenas o Colégio dos Homens Livres, hoje Câmaras de Vereadores, representativas da comunidade local e fiscalizadora da conduta do Executivo municipal.

4. Evolução histórica dos municípios brasileiros no contexto constitucional[1]

[1] Baseado nos textos de Krell (s.d.) e Pinto (2004).

Foi Portugal quem criou os municípios no solo da sua colônia sul-americana, como imitação dessa instituição já existente na Europa há séculos. Até a independência brasileira, em 1822, o município funcionava como "ponta de lança" para penetração, sem nunca deixar de ser uma afirmação da soberania da coroa portuguesa. Foram eles os verdadeiros detentores do poder de ordenação fática e decisão política. Na prática, os governos locais — as *câmaras* — nessa época exerciam também funções que formalmente eram da competência dos entes estatais superiores, das 12 *capitanias hereditárias.* Essas entidades, contudo, eram na verdade subdivisões artificiais e demasiadamente grandes no território colonial criadas por questões meramente políticas.

Dentro do vasto território da colônia, com a sua baixíssima densidade demográfica, encontravam-se as fazendas de produção agropecuária e as plantações de cana-de-açúcar e café. Eram esses os verdadeiros centros da vida diária do povo simples, cuja grande maioria não saía desses lugares durante a vida inteira. Neste contexto, um município já representava a congregação de várias dessas microssociedades, com o centro comercial da região representando a sede do governo municipal, as chamadas câmaras. O poder das câmaras passava a ser o poder dos proprietários: eram eles que fixavam salários e preços, regulavam o curso e valor das moedas, votavam a tributação, chegando até mesmo a substituir governadores e capitães.

A vastidão do país, as dificuldades de transporte e a comunicação daí resultantes levaram necessariamente a uma concentração do poder político *fático* nos governos municipais. Eles constituíam verdadeiros centros de *autoridade local*, subordinados, em tese, ao governo geral da capitania. No decorrer do tempo, a maioria deles acabou se tornando praticamente autônomo, perfeitamente independente do poder central. Foi por isso que o imperador d. Pedro I fez questão que as câmaras municipais aprovassem solenemente a primeira Constituição do Brasil, de 1824, para que a Carta Magna da Independência ganhasse mais legitimidade política.

No período imperial, o país era unitário, a administração era centralizada e o repasse de competências se dava por outorga, isto é, o governo central decidia o que passar à competência provincial e municipal, caso a caso.

A Constituição da Independência brasileira de 1824 mantinha, em princípio, a organização municipal que tinha se formado durante os séculos em que o país era colônia de Portugal. Desde então, competia aos órgãos políticos e administrativos locais (às câmaras) o governo econômico das cidades e vilas (art. 167). Todavia, já em 1828 as câmaras eram subordinadas aos governos das províncias e declaradas meras *corporações administrativas.* Nesta ocasião, foi prescrita, para todos os municípios do país pela primeira vez na história, uma forma de organização idêntica, sem levar em conta as suas diferenças.

Em 1º de outubro de 1828 foi expedida a Lei do Império, denominada Regimento das Câmaras Municipais, que veio a reger o município durante todo o tempo anterior à República. Nela, encontram-se as funções municipais (posturas policiais, ocupação de vias públicas, regulamentação das construções, dispositivos sobre moralidade e sossego públicos, trânsito e tráfego, animais, plantas, matadouros, feiras, espetáculos públicos e medidas relativas à conservação dos logradouros), vedada qualquer atribuição judiciária. A receita era oriunda da cobrança de valores que hoje poderiam ser identificados como taxas.

No final do século XIX foi introduzido no Brasil, praticamente "de cima para baixo", o sistema *federativo*, para melhorar a organização administrativa do seu território gigante. Destarte, o surgimento da Federação brasileira não se deve a um "pacto federativo" como foi o caso dos EUA e, depois, da Alemanha.

O texto da Constituição de 1891, que foi a primeira a garantir a autonomia municipal no Brasil, determinou no seu art. 68 que "os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". Na opinião de muitos juristas e políticos da época, porém, o modelo da autonomia municipal da Carta republicana representava "uma criação engenhosa dos juristas e dos militares, afastada da realidade política e social então existente". O chamado "Pacto Republicano" (repartição da competência policial, do fisco, do patrimônio, da Justiça) não alçou o município à sede constitucional, organizado que era pelo respectivo estado, e não compunha a Federação, formada pela união dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.

Devido à falta de clareza na definição da autonomia local no texto constitucional, os governos estaduais preferiram ver no município um elemento da própria autonomia estadual e logo passaram a delimitar, na base do próprio entendimento, os moldes do peculiar interesse municipal.

A Constituição promulgada em 1934 inovou em relação ao tratamento dado ao município, que passou a ter sua autonomia naquilo que respeitasse ao seu peculiar interesse. Aventou-se pela primeira vez sua autonomia política (eleição de seus prefeitos e vereadores), financeira (decretação de seus impostos, taxas e outras rendas) e administrativa (organização de seus serviços). Porém, não lhe coube menção quando da definição da forma federativa, permanecendo os mesmos tópicos da primeira Constituição republicana.

Para alguns, a autonomia absoluta dos municípios traçada na Carta republicana tinha se mostrado uma posição utópica e representava apenas um velho *tabu liberal* baseado numa teoria de Estado já ultrapassada. Para esta corrente, uma verdadeira autonomia das prefeituras municipais somente podia ser alcançada mediante o estabelecimento formal de direitos de intervenção dos estados federados.

Estes deviam incrementar o apoio aos municípios na solução dos seus problemas, o que incluía também a fiscalização dos mesmos para assegurar, ao mes-

mo tempo, a consideração de interesses supralocais e regionais na prestação satisfatória dos serviços pelas prefeituras. Os defensores dessa tese consideravam a maior ameaça para as liberdades e a cidadania dos munícipes a falta de controle dos próprios chefes políticos locais. Por isso, segundo eles, a constituição de cada estado federado devia ter o direito de delimitar a autonomia dos municípios.

No entanto, a maioria dos constituintes de 1934 não aceitou que os estados federados tivessem o direito de definir e controlar as tarefas e responsabilidades municipais; prevaleceu o intuito de resguardar e proteger a esfera da liberdade local contra qualquer influência dos níveis estatais superiores e, acima de tudo, contra a temida ingerência por parte dos governadores. Pelos mesmos motivos, começava-se também a propugnar a competência dos estados para a edição de leis orgânicas municipais e a delimitação do âmbito das funções e liberdades dos municípios. Nessa época, esse poder de definição começou ser atribuído exclusivamente à Constituição da União ou a leis complementares federais.

Decretada pelo presidente da República, a Constituição de 1937 também não incluiu o município como componente da Federação, que ficou composta como nas duas Cartas anteriores. Permaneceu o respeito à autonomia relativa ao peculiar interesse municipal (art. 26), bem como a eleição dos vereadores, o poder de decretar impostos e taxas e a prerrogativa de organizar os seus serviços. Porém, os prefeitos seriam nomeados livremente pelo governador do estado (art. 27).

Repetiu-se a listagem dos tributos de competência municipal (art. 28) e permitiu-se o agrupamento de municípios para atender a serviços de interesse comum (art. 29), embora sob regulação ditada pelo estado.

A redemocratização do país consolidou-se com a Constituição promulgada em 1946. A Federação permaneceu composta pelos estados, Distrito Federal e territórios, sem incluir o município. Ao contrário da Constituição de 1937, a nova Lei Maior negou à União a possibilidade de intervir nos estados, salvo em determinados casos, inclusive para fazer valer o princípio da autonomia municipal que foi garantida no art. 28, compreendendo seus aspectos políticos, administrativos e financeiros.

A Constituição imposta em 1967 relativizou, em seu art. 16, a autonomia dos municípios, especialmente no que concerne à escolha dos prefeitos, que poderia ser feita tanto pelo voto popular quanto pelo governador do estado (capitais e municípios considerados estâncias hidrominerais) e pelo presidente da República (municípios declarados de interesse da segurança nacional, hipótese que se tornou instrumento de manipulação política).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, considerada uma nova Constituição em razão das alterações que introduziu na Carta anterior, manteve, no que diz respeito à autonomia municipal, a competência estadual para ditar a lei orgânica. Repetiram-se no art. 15 as normas sobre autonomia financeira e administrativa e mantiveram-se as limitações para eleição dos prefeitos.

Com a redemocratização implantada pela nova Constituição de 1988, os constituintes atenderam a várias proposições do movimento municipalista, entre as quais a que integrava como membro efetivo da Federação, definida em seu art. 1º, o município, com autonomia idêntica à da União, dos estados e do Distrito Federal, a teor do art. 18. Não menos importantes são também os arts. 29 e 30, os quais consagraram de vez a capacidade de o município elaborar sua lei orgânica, sem a interferência do Estado, e se responsabilizar por uma série de atribuições, entre elas a de eleger seus agentes políticos, legislar, administrar suas rendas e, sobretudo, *prestar uma gama de serviços de interesse da coletividade municipal*.

No que diz respeito à distribuição de competências legislativas e administrativas, a Constituição de 1988 coloca os municípios também ao lado da União e dos estados. Essa "trilogia federativa" da existência de três entes políticos internos e autônomos constitui uma peculiaridade do Brasil em comparação com todos os outros países de organização federativa.

Sob o aspecto *formal*, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro. No exercício das suas atribuições, ele atua em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais. Os atos municipais independem da prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal. Não existe nenhuma hierarquia formal entre as leis da União, dos estados e dos municípios: cada um desses sistemas possui o seu próprio espaço de soberania enquanto se desenvolve nos limites da sua competência constitucional. Dentro dessa esfera de autonomia, a norma municipal possui um *status* de inviolabilidade, podendo derrogar também normas superiores que a contrariem, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.

5. Competência para prestação de serviços públicos

Segundo preleciona o mestre Hely Lopes Meirelles (1990),

> a repartição das competências para prestação de serviço público ou de utilidade pública pelas três entidades estatais — União, Estado-membro e Município — opera-se segundo critérios técnicos e jurídicos, tendo em vista sempre os interesses próprios de cada esfera administrativa, a natureza e extensão dos serviços, bem como a capacidade para executá-los vantajosamente para a administração e para os administrados.

6. Competência da União

A competência da União em matéria de serviços abrange os que lhe são privativos, enumerados no art. 21, e os que são comuns, relacionados no art. 23, que possibilitam também a atuação paralela dos estados e dos municípios.

Quanto aos serviços comuns previstos no art. 23, uma lei complementar deverá estabelecer normas para a cooperação entre os três entes federados, promovendo o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Porém, segundo determina o art. 168 da Constituição Federal, a prestação de alguns desses serviços públicos, como o de saúde, por exemplo, deve ser operada através de um "sistema único", envolvendo todas as entidades estatais.

7. Competência do estado-membro

A competência para prestação de serviço público pelos estados-membros não está especificada na Constituição. Consta apenas a discriminação constitucional das matérias reservadas à União e as de competência comum entre as entidades estatais (arts. 21 e 23), deixando as remanescentes para os estados (art. 25, §1º), à exceção da competência para exploração e distribuição dos serviços de distribuição de gás canalizado, que afasta inclusive a competência municipal, sendo exclusiva do estado-membro.

> Não se pode relacionar exaustivamente os serviços da alçada estadual, porque variam segundo as possibilidades do Governo e as necessidades de suas populações. Por exclusão, permanecem ao Estado-membro todos os serviços públicos não reservados à União nem atribuídos ao Município pelo critério de interesse local.
>
> (Meirelles, 1990)

8. Competência municipal

O pacto federativo que balizou a Constituição de 1988 explicitou o município como ente federado, o que garantiu a sua autonomia plena do ponto de vista formal. Todavia, a posição jurídica extraordinariamente forte do município brasileiro se contrapõe a sua capacidade bastante limitada de atuação prática. Logo dele, que é o principal agente empreendedor entre os entes da Federação.

Ao município foi atribuída a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, a chamada competência exclusiva; para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (competências concorrentes e suplementares) e a competência dita comum, exercida pelos diversos entes federativos.

Um dos princípios asseguradores da autonomia administrativa municipal é exatamente a competência para organizar e manter serviços públicos locais reconhecida na Constituição Federal (art. 30). A única restrição é a de que tais serviços sejam de interesse local. Segundo define o mestre Hely Lopes, o interesse local não é o interesse exclusivo do município, porque não há interesse municipal que o não seja, reflexamente, do estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse para o município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto (Meirelles, 1990b, cap. 7).

9. Síndrome da simetria

É importante frisar que os municípios do Brasil costumam imitar voluntariamente as normas legais e os modelos de organização administrativa do estado ou da União e transferi-los sem maiores adaptações para o seu âmbito. As cerca de 5.500 leis orgânicas promulgadas em 1990 ou depois contêm inúmeras expressões, dispositivos e instrumentos legais que, evidentemente, foram copiados dos textos constitucionais superiores.

Este fenômeno denominado *síndrome da simetria,* por muitos criticado, deve-se principalmente à tendência exagerada dos políticos locais e assessores legislativos das câmaras a chegar a uma unidade legal. Esta atitude pode ser explicada tanto pela insegurança quanto pelo comodismo de muitos vereadores e funcionários.

Além do mais, a Constituição ignora a variedade dos municípios e suas peculiaridades, bem como as particularidades históricas, econômicas e culturais que influenciam sua forma de agir. É sabido que numa mesma região existem municípios que, fortalecidos pelos vários recursos de que dispõem, inclusive recursos naturais, podem oferecer à população serviços diversificados e com alto padrão de qualidade, ao passo que em outros a carência de meios impõe a seletividade e a modéstia no que concerne à prestação de serviços, em vez de haver uniformidade na qualidade e abrangência da prestação dos serviços públicos para todos os cidadãos.

Outro problema enfrentado quando se fala em município é a questão do grau de urbanização, visto que alguns são altamente urbanizados, enquanto outros possuem população eminentemente rural. Também os fatores climáticos podem influenciar no condicionamento do governo municipal e, sobretudo, a questão do nível de institucionalização, pois existem municípios que alcançaram alto grau de institucionalização, enquanto outros ainda engatinham quanto a esse aspecto e não dispõem de estrutura jurídico-administrativa que propicie a oferta de determinados serviços públicos ou a sua prestação com eficiência.

A combinação dessas condições e de outras não tão menos importantes faz com que o papel do município no quadro governamental brasileiro se concretize de

forma distinta, embora constitucionalmente seja o mesmo para todos, uma vez que o ordenamento constitucional-legal não contempla uma categorização de municípios, fazendo que haja a já mencionada *síndrome da simetria* de competências formais.

10. Segurança pública em nível municipal

São serviços de competência comum da União, dos estados-membros e municípios, além da saúde e educação, considerados os mais importantes, assistência social, preservação do meio ambiente, conservação do patrimônio histórico, difusão da cultura, proteção à criança, ao adolescente, ao idoso, aos que necessitam de cuidados especiais, habitação, saneamento básico, combate à pobreza e à marginalização e desenvolvimento econômico. Todos estão nessa categoria de serviços comuns a todas as esferas, conforme preceitua o art. 23 da Constituição Federal.

É sabido que os recursos são insuficientes para atuar em toda a amplitude da competência municipal, sem falar que muitas vezes o município é impingido a assumir serviços atribuídos a outros entes, sem a devida contrapartida em recursos financeiros, como ocorre atualmente com a segurança pública. Esta, sim, é dever do estado, mas os municípios é que acabam sofrendo as conseqüências da falta de atenção daquele ente federativo e também da União, tendo que arcar com algumas despesas inerentes à segurança pública, como é o caso do fornecimento de gasolina para viaturas policiais, a manutenção das delegacias de Polícia Civil e dos quartéis da Polícia Militar e até mesmo o fornecimento de alimentação preparada para os presidiários, entre outras despesas.

Como a segurança pública é estadualizada, o município fica impedido de melhorar a estrutura da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais organismos de segurança pública que atuam nessa esfera. Ocorre que na maioria dos municípios brasileiros a segurança pública está se transformando num verdadeiro caos, uma vergonha aos olhos de todos, não somente nos municípios pertencentes aos estados mais pobres da Federação, como também nos mais ricos. Não existem policiais suficientes para reprimir a criminalidade; as unidades policiais, tanto da Polícia Militar quanto da Polícia Civil, estão em estado precário de conservação; as viaturas policiais estão em frangalhos; os equipamentos de operação e de proteção policial são obsoletos; os salários pagos pelos estados aos policiais civis e militares são aviltantes, propiciando a corrupção — grande malefício para a sociedade.

Outro exemplo é a construção de presídios federais e estaduais, em que o município acaba cedendo o terreno onde será edificada a obra, quando não partilha com o seu custo, mesmo que a competência seja das duas outras esferas.

Além da segurança pública, o município arca também com despesas de funcionamento da Junta de Recrutamento Militar, cede servidores ao Instituto Nacional

de Seguridade Social (INSS) e à Justiça Eleitoral, e mantém instalações de diversos órgãos federais e estaduais.

11. Guardas municipais

Ao mesmo tempo que se explicitou que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a Assembléia Constituinte de 1988 incluiu os municípios, definitivamente, no sistema de segurança pública quando possibilitou a criação das guardas municipais.

A Constituição prevê que os municípios constituam suas guardas municipais, destinadas à proteção de sua população, bens, serviços, instalações e logradouros públicos, o que poderá nos levar a um avanço no que diz respeito à co-responsabilidade municipal para com a segurança de seus cidadãos.

Não queremos aqui afirmar que esta será a solução do problema da violência. Porém, a guarda municipal será mais uma instituição que, com a redefinição do seu papel e a interação permanente do agente público com a comunidade, da qual está bem mais próximo, poderá auxiliar os órgãos policiais do estado a reduzir a crescente onda de violência, sem a superposição de funções e prerrogativas. Essa função por si já é de extremo relevo, principalmente se considerarmos que é no ambiente municipal que transcorre substancial parte de nossas vidas.

A presença do agente público fardado consiste em um obstáculo entre a intenção e a oportunidade de se praticar um delito. Essa presença vem inibir o cometimento de ilícito, dissuadindo a intenção de seu mentor.

O patrulhamento ostensivo que as guardas municipais podem exercer nas cidades visa melhorar as condições de segurança da população, vindo transformá-las em instituições voltadas para o interesse e bem-estar da sociedade a que servem.

A segurança pública tem sido pensada a partir do momento em que surge uma violação à lei penal. Podemos conceber, entretanto, a segurança pública advinda da capacidade que o ente público tem de conseguir atuar preventivamente, para que essa violação à paz pública não venha a ocorrer, e as guardas municipais terão forte atuação nesse aspecto.

Pelas razões elencadas é que estamos perfeitamente de acordo com a criação das guardas municipais destinadas a prover os municípios de uma força de segurança pública capaz de realizar atividades de prevenção, coadjuvando as polícias Civil e Militar no combate à criminalidade.

É lamentável que a insuficiência de recursos não permita à grande maioria dos municípios brasileiros participar efetivamente da segurança pública, implementando as suas guardas municipais, como foi o desejo do constituinte de 1988, quando

estabeleceu, no art. 144, §8º da Constituição de 1988, essa possibilidade constitucional.

12. Estado unitário e Federação: o municipalismo

Quanto à questão de saber se é melhor para a nação um Estado unitário ou uma Federação, não podemos ter a menor dúvida. Toda concentração de poder é contrária à liberdade humana e o Estado unitário é a forma mais evidente e mais eloqüente de concentração de poder. E onde não existe distribuição das rendas tributárias não há Federação. Há sempre Estado unitário, ainda quando a Constituição diga formalmente o contrário, porque a Federação efetiva, real, pressupõe a divisão do poder e a forma mais expressiva do poder estatal é, sem qualquer dúvida, o poder de tributar e de dispor das rendas tributárias. Esse poder de tributar e de dispor das rendas públicas há de ser dividido com os estados-membros e, especialmente, com os municípios.[2]

Assim, não pode haver dúvida de que o fortalecimento do município é a fórmula da liberdade no Estado. É o método capaz de obrigar o governante a prestar serviços públicos de forma eficiente aos governados.

13. O município e a reforma tributária

Como nos parece conveniente o fortalecimento do município como entidade integrante da Federação, preconizamos seja a este destinada uma parcela significativa da arrecadação de tributos federais, além de se manter a descentralização do poder de tributar, com a competência dos municípios para instituir e cobrar impostos, bem como a arrecadação de taxas e contribuição de melhoria.

14. Conclusão

Assim, nesta luta do rochedo contra o mar, o estado-membro não cumpre a contento as suas atribuições constitucionais no que se refere à execução dos serviços públicos de sua alçada e os municípios, por sua vez, também não as cumprem ou apenas fazem de conta, alegando sempre a falta de recursos financeiros, ensejando grandes

[2] *Boletim de Direito Municipal NDJ,* set. 1999; *Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre,* nov. 1999; *Revista do Tribunal de Contas do Ceará,* 1995-98.

privações e sofrimentos aos *munícipes*, individualmente, e de toda a população brasileira como um todo.

Por essas e outras razões é que o pacto federativo é com freqüência contestado ou torna-se objeto de acirradas discussões sobre a necessidade de revê-lo. O grande dilema é exatamente a discussão entre a competência para fazer *versus* recursos para poder fazer. O município se esforça por cumprir as suas atribuições e ainda assume outras que não são suas, mas que não pode ignorar em face de sua importância para a população, como é o caso da segurança pública, por exemplo.

Tudo se resume na insuficiência ou forma de repartição dos recursos financeiros entre as entidades federadas para atender à grande e progressiva demanda social existente no Brasil, haja vista a histórica falta de investimento dispensada por todas as esferas governamentais. A Constituição atual organizou a repartição de recurso de modo a melhorar a situação do município, tanto que foi chamada de Constituição municipalista. Passados 15 anos de sua promulgação, tantas foram as emendas, tantas foram as medidas adotadas pelo governo federal que não mais pode receber essa qualificação.

Dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostram que em 1992 cabiam aos municípios 18,5% da receita total, parcela que em 2002 caiu para 14,8%. A reforma da legislação tributária não acena no sentido da adoção de qualquer medida que venha a reverter esse quadro (Pinto, 2004).

O certo é que nem tudo pode ser atendido, por limitações de toda ordem que independem da capacidade do município ou de vontade política. A seriedade no trato com a coisa pública aliada à competência são fatores preponderantes ao setor governamental, seja ele federal, estadual ou municipal, que devem se pautar pelo desejo de servir ao público. O aprimoramento da administração é fundamental e pode-se dar de diferentes modos, seja pela modernização da máquina administrativa, seja pela capacitação do quadro de servidores, ou, ainda, pelo uso responsável dos recursos, respeitando os princípios da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da economicidade e da eficiência da administração pública, cuja obediência tem sido imposta ferozmente a todos os administradores públicos, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal diploma legal tem contribuído muito para o cumprimento desses princípios constitucionais, apesar de a lei ter sido menos respeitada pelos municípios em 2002, comparado a 2001, segundo dados do jornal *Valor Econômico.*

Outro fator importante é a supervisão municipal por parte dos demais entes federados. No Brasil, até hoje inexistem mecanismos de supervisão municipal efetivos, sendo que as leis locais entram em vigor sem nenhum controle de órgãos superiores, podendo somente ser revisadas ou cassadas pelos tribunais, isto é, depois de processos muitas vezes bastante demorados.

Na Alemanha, por exemplo, existe a instituição da "supervisão municipal" (*Kommunalaufsicht*), que é exercida por parte dos governos estaduais visando garantir a legalidade dos atos administrativos dos órgãos municipais e, ao mesmo tempo, impedir a promulgação de normas locais que contrariem dispositivos constitucionais superiores. Esse controle é efetuado, acima de tudo, mediante contatos informais como informações, conselhos, consultorias e a elaboração de propostas de correção. A supervisão não se caracteriza como intervenção, mas muito mais como processo para o estabelecimento de um consenso. Prevalece a função protetora do estado perante seus municípios, que assegura a fiel execução das leis federais e estaduais por parte dos entes locais (Krell, s.d.).

Talvez pela falta de supervisão municipal, um dos assuntos mais comentados nos últimos dias dá conta do número de vereadores em vários municípios, mediante ações judiciais ingressadas pelo Ministério Público. O fundamento do pedido, segundo consta, reside na incompatibilidade entre o número de vereadores fixado pelas casas legislativas municipais e o disposto nas constituições estadual e federal, ou seja, as câmaras municipais não estariam respeitando o princípio da proporcionalidade, ultrapassando sobremaneira os limites na composição de seus membros. Observamos que nos últimos anos foram criados muitos municípios. Vários deles sequer têm receita suficiente para a manutenção da máquina administrativa e legislativa municipal, como provou, em tese, uma matéria veiculada no jornal *Diário do Nordeste* quando tratou do problema do não-pagameno do 13º salário por parte de 25% das prefeituras brasileiras.[3]

Certamente, a modificação do número mínimo de vereadores — nove nos municípios de até 1 milhão de habitantes; mínimo de 33 nos municípios com mais de 1 milhão e menos que 5 milhões de habitantes; e mínimo de 42 nos municípios com mais de 5 milhões de habitantes —, conforme preceitua o art. 29, inciso IV, alíneas *a*, *b* e *c* da Constituição Federal, contribuiria, sobremaneira, para a melhoria da prestação de serviços públicos à comunidade municipal e, também, evitaria os conhecidos absurdos existentes em vários pequenos municípios brasileiros, nos quais os recursos são insuficientes para bancar, por exemplo, o funcionamento de um hospital, contratar um médico, pois praticamente todos os impostos são absorvidos pelo pagamento de pessoal (prefeito, vice-prefeito, secretários municipais etc.) e, no mínimo, nove vereadores, independentemente do tamanho do município, segundo critério estabelecido na Constituição. Portanto, a redução do número de vereadores repercutirá diretamente no aspecto da economia para o erário municipal, possibilitando a disponibilização de recursos para o implemento dos serviços públicos.

[3] *Diário do Nordeste*, 2 fev. 2002.

De acordo com o levantamento do Ministério Público do Ceará, se a composição da Câmara Municipal de Iguatu, pequena cidade daquele estado, fosse de 10 vereadores, teria havido uma redução de R$500 mil nos gastos do Legislativo municipal, nos anos de 2001 e 2002.[4]

Além da disponibilização de recursos para prestação dos serviços públicos, é necessário institucionalizar o município e dar-lhe eficiência. *Eficiência* que se traduz por profissionalização, planejamento, responsabilidade, eficácia, efetividade e que resulta naquele cuidado especial com o bem público que leve à melhoria da qualidade de vida. *Eficiência* que se revela na expedição da legislação básica do município, capacitação de pessoal, aquisição de equipamento, formação de parcerias, racionalização dos gastos, adoção de medidas desburocratizantes, abandono de prática clientelistas e fisiologistas, corte do nepotismo, formulação e execução de políticas públicas que atendam de fato ao interesse público, substituição de sistemas obsoletos e afastamento das dificuldades de acesso do cidadão ao governo. *Eficiência* que se manifesta na promoção de programas de inclusão da sociedade nos problemas da administração, mostrando o que se tem feito e o que deve ser feito, bem como demarcando os limites dos seus direitos e a amplitude dos seus deveres. Todas essas medidas são importantes e podem auxiliar na luta pela excelência na prestação dos serviços públicos por parte desse novel e importante membro da Federação brasileira.

Referências bibliográficas

BOLETIM DE DIREITO MUNICIPAL NDJ, n. 9, p. 485-490, set. 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, nov. 2000.

DIÁRIO DO NORDESTE. 2 fev. 2002. (Coluna Leitor).

KRELL, Andreas Joachim. *Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha (uma visão corporativa).* s.d. Disponível em: < www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557&p=1>. Acesso em: 27 jan. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1990a.

———. *Direito municipal brasileiro.* 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1990b.

PINTO, Mara Biasi Ferrari et al. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. *Revista de Administração Municipal,* jan. 2004.

[4] Idem.

REVISTA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, n. 13, p. 11-20, nov. 1999.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, n. 13, p. 39-47, 1995-98.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992.