

O GOVERNO MUNICIPAL BRASILEIRO: UMA VISÃO COMPARATIVA COM OUTROS PAÍSES*

Diogo Lordello de Mello**

1. Introdução; 2. O sistema de governo local brasileiro.

Comparação do modelo de governo municipal brasileiro com os principais modelos que predominam no mundo. Características de cada um desses modelos e do modelo brasileiro.

BRAZILIAN LOCAL GOVERNMENT: A COMPARATIVE VIEW WITH OTHER COUNTRIES

A comparison between the Brazilian municipal government and the leading models prevailing in the world of today. Characteristic features of each of these and of the Brazilian one.

Palavras-chave:

Modelo francês; modelo soviético; modelo alemão; modelo inglês; modelo misto; modelo brasileiro.

1. Introdução

Se, por um lado, o sistema de governo municipal vigente no Brasil tem muitos pontos em comum com o de outros países, tanto desenvolvidos como em via de desenvolvimento, apresenta também diferenças marcantes dentro desse mesmo quadro comparativo.

Além da forma de governo, da competência tributária, das funções municipais e do volume da participação dos municípios em tributos das esferas superiores de governo, há um outro aspecto muito importante, que se reflete no grau de autonomia do município: o das relações intergovernamentais que, pela sua relevância, deve ser tratado inicialmente.

Um livro publicado por Samuel Humes IV, intitulado *Local governance and national power — a worldwide comparison of tradition and change in local government*,¹ para o qual me coube contribuir com dois capítulos — um sobre o governo

* Artigo recebido em jul. e aceito em ago. 1993.

** Professor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas.

¹ Humes IV, Samuel. *Local governance and national power — a worldwide comparison of tradition and change in local government*. New York, Harvester Wheatsheat, 1991.

municipal no Brasil e outro sobre o governo municipal na Colômbia (aliás os dois únicos trabalhos que não são da autoria de Samuel Humes IV) —, classifica os diferentes tipos de governo em cinco modelos: o francês, o alemão, o soviético, o inglês e o misto, partindo do sistema das relações dos governos locais com as esferas superiores.

Vejam, inicialmente, as características de cada um desses modelos.

1.1 Modelo francês

O modelo francês, de supervisão dupla, foi concebido no tempo de Napoleão Bonaparte, em 1804, modificado em alguns aspectos em 1884 e, finalmente, em 1982, no primeiro governo do Presidente François Mitterand. O modelo francês tem, como uma de suas características principais, a presença dos ministérios do governo central nos governos municipais, a autoridade dos governadores departamentais sobre o executivo municipal e a proeminência política do prefeito municipal. Aparentemente simples, essa linha hierárquica de comando tem resultado num sistema ambíguo e tenso de relações, baseadas em conceito de supervisão dual. Apesar da tradição de poder de governador departamental sobre os municípios, na realidade se verifica uma forte ingerência dos funcionários ministeriais de maior nível nos governos municipais, diminuindo o papel dos departamentos. Embora a reforma de 1982 tenha, inclusive, fortalecido o papel dos departamentos e das regiões como entidades representativas, os serviços públicos locais continuam a ser supervisionados pelo governo central.

A figura 1 mostra as inter-relações entre os diversos níveis governamentais da França.²

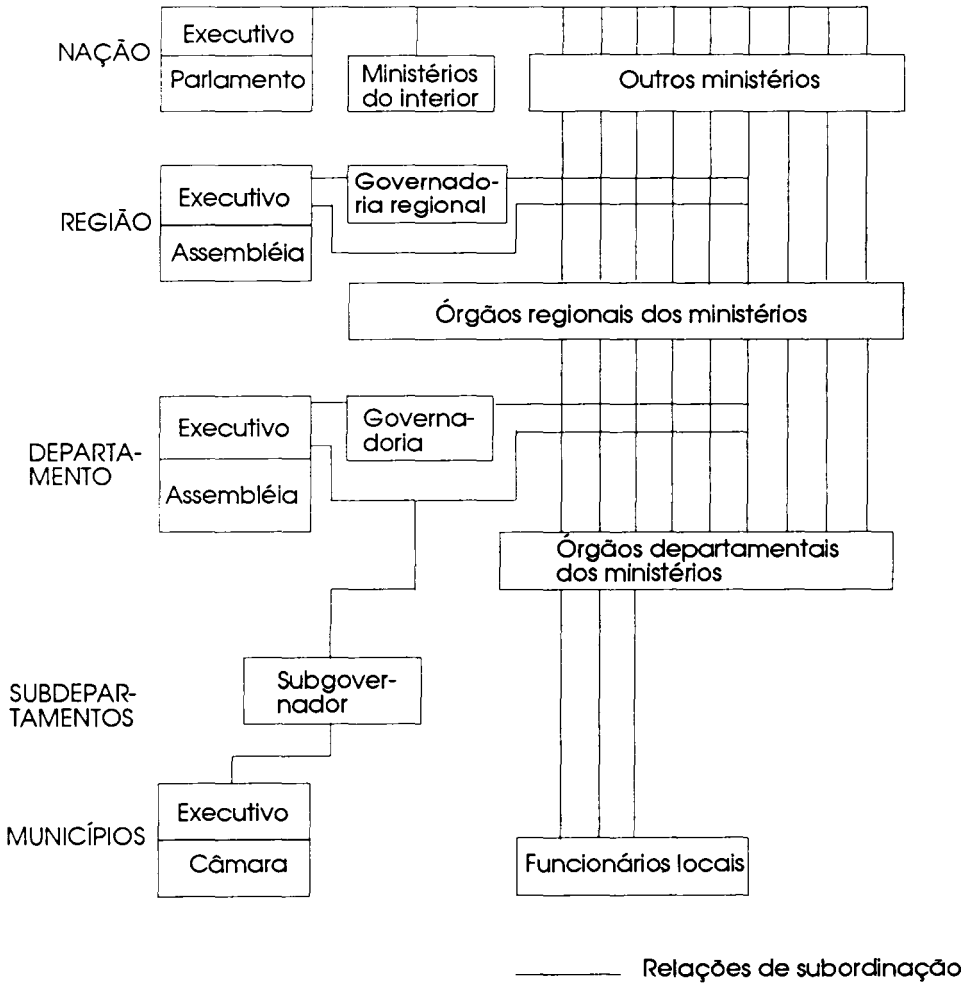
Muitos municípios se associam em consórcios (*syndicats*) para a realização de serviços de interesse comum, inclusive lançar tributos para atender a esses interesses. Paris goza de *status* especial, pois compreende a cidade e a região da Ilha de França. Os prefeitos são eleitos pelos vereadores, dentre os seus pares, que são eleitos popularmente. Há o cargo de subprefeito, cujo número varia de um, para os municípios com menos de 2.500 habitantes, até 12. Os subprefeitos podem atuar no lugar do prefeito, por decisão deste, quando o prefeito estiver ocupado com questões nacionais ou regionais. Há, na França, mais de 36 mil municípios, 22 regiões, 100 departamentos, inclusive cinco de além-mar e 325 subdepartamentos.³

Segundo Eileen Harloff, a principal fonte de recursos dos municípios provém de transferências governamentais, inclusive para as despesas de custeio. Há também impostos municipais, como o predial, de residência e profissões e taxas pela compensação de serviços prestados, como coleta de lixo. É importante observar que, em muitos casos, o orçamento municipal é elaborado pelo tesoureiro, funcionário do governo central e obedece as suas determinações. Em alguns casos, o tesoureiro prepara o orçamento juntamente com o prefeito. É por isso que nenhum município

² Id. *ibid.*, p. 19.

³ Harloff, Eileen Martin. *The structure of local government in Europe*. The Hague, IULA, 1987.

Figura 1
Organograma nº 1 - modelo francês



Fonte: Humes IV, Samuel. op. cit.

francês tem sua própria tesouraria; as cidades maiores têm uma tesouraria do governo central dentro da prefeitura; as menores a têm na cidade mais próxima.⁴

O modelo francês foi adotado, em suas linhas principais, por vários países do sul da Europa (como Itália, Espanha e Portugal), da América Latina, e por várias ex-colônias francesas da África e da Ásia.

1.2 O modelo alemão

O modelo alemão é caracterizado pelo que Samuel Hurnes IV chama de interdependência abrangente, segundo a qual cada nível depende do imediatamente inferior para a gestão dos serviços públicos. O controle de governo central sobre os demais níveis é exercido pelo Ministério do Interior e seus representantes regionais ou locais. Os municípios gozam de ampla autonomia e desempenham uma grande variedade de funções locais.

As relações intergovernamentais são demonstradas na figura 2.

Uma importante característica do modelo alemão é o alto grau de profissionalismo da administração municipal; em alguns estados, até mesmo do prefeito ou dos magistrados que administram o município.

A principal fonte de recursos dos municípios são tributos partilhados.

O modelo alemão, quanto às relações intergovernamentais, inspirou o de vários países da Europa (Áustria, Suíça, Holanda, Bélgica e os países escandinavos) e também o do Japão.

A forma de governo municipal não é uniforme, variando segundo os respectivos estados federados. Há quatro formas de governo municipal. Na Renânia-Palatinado e no Sarre há a Câmara de Vereadores, com funções deliberativas, e o prefeito que, além de presidir à Câmara, é o chefe do Executivo. Os estados de Schleswig-Holstein e de Hesse adotam o sistema magisterial. Há uma Câmara de vereadores que elege uma comissão, da qual um dos membros é o chefe do Executivo e presidente da comissão, e outro vereador é eleito presidente da Câmara.

Na Vestfália do Norte do Reno e na Baixa Saxônia há um presidente do Conselho, como chefe do Cerimonial e um gerente, nomeado pelo Conselho, e com qualificações profissionais. Na Baviera e no estado de Baden-Württemberg, o chefe do Executivo e presidente da Câmara é eleito popularmente, dentre candidatos profissionalmente qualificados, indicados pelos partidos políticos. Nas Cidades-Estado de Bremen, Berlim e Hamburgo o poder executivo é exercido pelo governador da Cidade-Estado, que é ao mesmo tempo governador e prefeito.

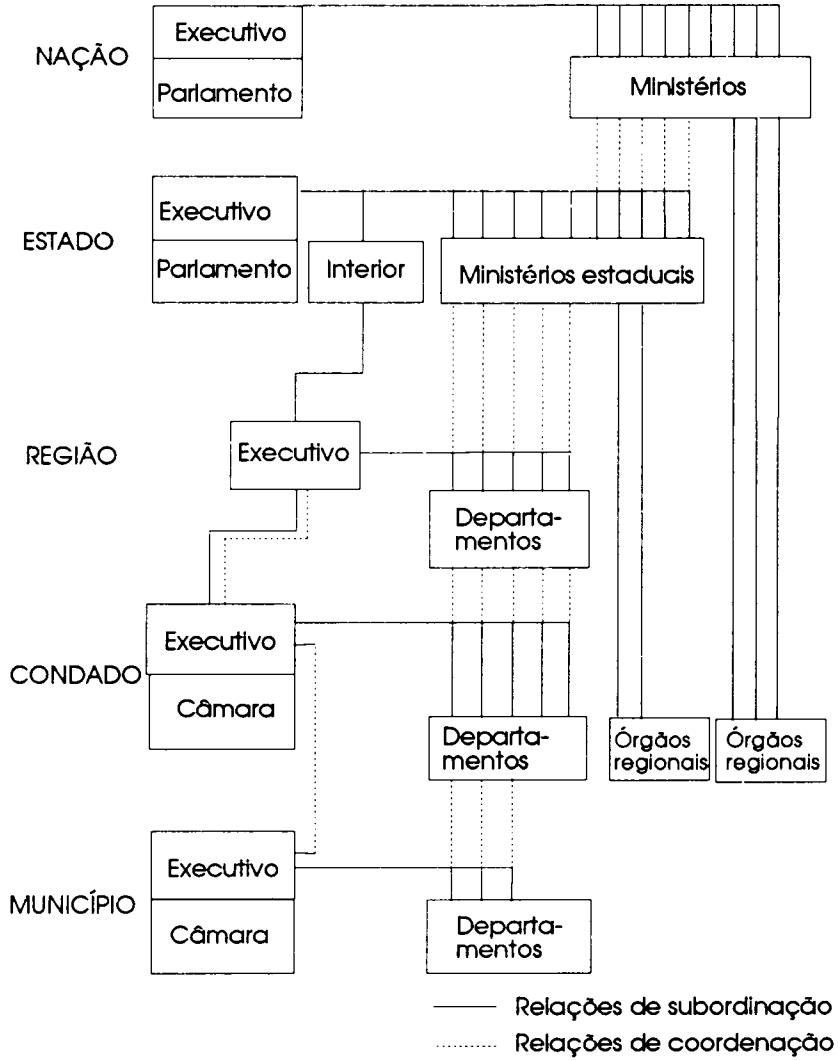
1.3 O modelo soviético

É um modelo caracterizado pela dupla subordinação, com base no centralismo democrático.

Na verdade, os departamentos dos governos municipais são órgãos desconcentrados dos ministérios federais. O município é responsável tanto perante o Colegiado Execu-

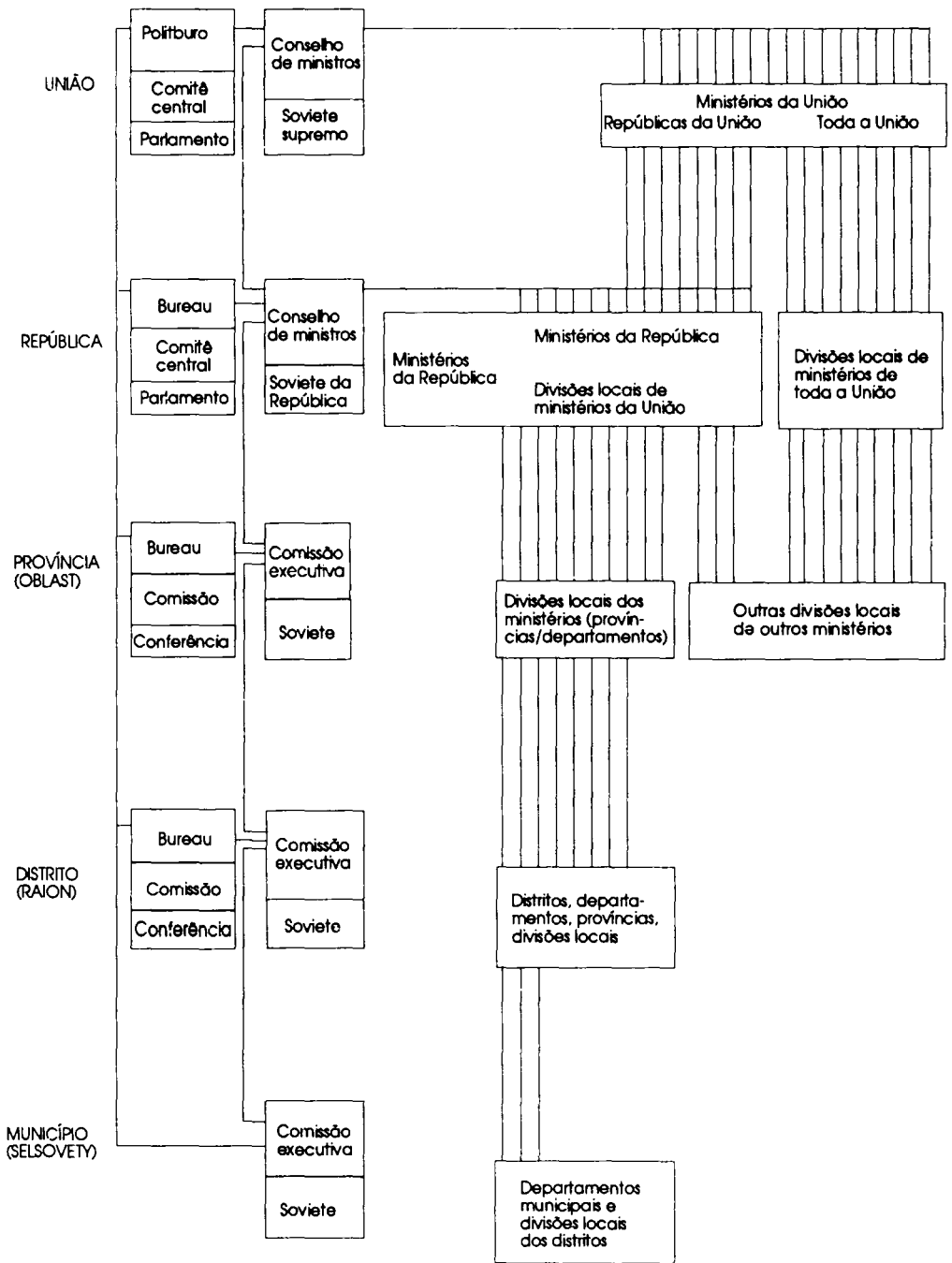
⁴ Id. *ibid.*, p. 54.

Figura 2
Organograma nº 2 - modelo alemão



Fonte: Humes IV, Samuel. op. cit., p. 59.

Figura 3
Organograma nº 3 - modelo soviético



Fonte: Humes IV, Samuel, op. cit., p. 85.

— Relações de subordinação

tivo (*Presidium Municipal*) como os ministérios centrais, numa hierarquia que o subordina tanto ao *Presidium* do nível imediatamente superior como, em última instância, ao *Soviete* (Câmara ou Congresso) também do nível imediatamente superior.

A figura 3 mostra essa dupla subordinação.

Segundo Eileen Harloff, “os Conselhos ou Sovietes constituem os órgãos locais do poder nacional em cada um dos níveis de governo; esses Conselhos têm grande número de participantes e seus campos de ação incluem todas as atividades sociais, econômicas e culturais dentro da respectiva jurisdição. Um princípio relacionado com isso é o da subordinação dual, segundo o qual os órgãos legislativos, executivos e administrativos são subordinados a outros órgãos do mesmo nível, bem como aos órgãos semelhantes do nível imediatamente superior. Outra característica importante do sistema soviético é a presença do Partido Comunista em todas as fases da vida”.⁵

Ainda segundo Eileen Harloff (antes da desintegração da URSS) havia 15 repúblicas, 121 regiões, mais de 3 mil distritos; 41 mil vilas rurais e mais de 2 mil municípios. Todas as unidades subnacionais de governo eram consideradas ao mesmo tempo órgãos nacionais de administração geral e unidades de autogoverno.⁶

Os recursos financeiros locais são muito escassos e, por isso, os governos locais têm pouco poder para alocar os recursos que administraram, devido ao forte controle das finanças locais pelo governo central. As receitas próprias são insignificantes, dando lugar a que os governos busquem recursos no governo central, que, geralmente, concentra esses recursos nos governos locais da República Russa, em detrimento das demais.⁷

O modelo soviético de governo local foi adotado por vários países, como Bulgária, Romênia, China, Cuba e outros países de regime comunista.

Com as transformações políticas ocorridas na URSS e em outros países da Europa oriental e central de regime comunista, modificações importantes já estão sendo introduzidas no antigo modelo soviético, mas ainda é muito cedo para saber o que ocorrerá, finalmente, nesses países, a respeito do modelo de governo local e de relações intergovernamentais.

1.4 O modelo inglês

É um modelo de regulamentação funcional, em que não há um Ministério do Interior com um papel tão abrangente como o da França e o da Alemanha. Tampouco há níveis governamentais regionais, com poderes sobre os governos locais, como o departamento francês, o *Landrat* alemão ou o presidente do *Soviete* local responsável perante o governo central pela coordenação de todos os programas de nível regional. Na Inglaterra, os diferentes ministérios trabalham diretamente com os departamentos dos governos locais. No País de Gales, na Escócia e na Irlanda do Norte a responsabilidade pelos assuntos locais compete aos diferentes ministérios do governo dessas regiões.

⁵ Harloff, Eileen Martin, op.cit., p.147.

⁶ Id. ibid., p.147.

⁷ Humes IV, Samuel, op.cit., p. 94.

Como bem salienta Samuel Humes IV,⁸ as instituições inglesas do governo local evoluíram com uma forte tradição de independência, escapando de instituições centralizadoras como ministérios do interior e departamentos ou províncias que imponham maior interdependência entre os diversos níveis do governo. Também a idéia de um chefe do executivo local com poderes fortes nunca prosperou, pois o próprio Conselho Municipal e suas comissões têm exercido esses poderes.

O sistema de governo municipal na Grã-Bretanha tem, entretanto, passado por muitas reformas ao longo dos séculos, algumas com o objetivo de dar muito maior representatividade popular aos Conselhos locais, como a reforma de 1832-35, que aboliu o sistema de substituição dos membros dos Conselhos pelo próprio Conselho e não por eleição popular, e muitas outras voltadas para modificações no número de unidades de governo local, como a criação de unidades de governo unifuncionais, isto é, para cuidar de um só assunto, como educação, água e esgotos, iluminação pública. A reforma de 1970 tentou, mas não conseguiu, eliminar a fragmentação das funções dos Conselhos, mediante as respectivas comissões (cada uma cuidando de um setor). A idéia não prevaleceu e nem foi criada a figura de um prefeito como verdadeiro chefe do Executivo, pois continuou havendo apenas o presidente do Conselho, uma figura mais decorativa que executiva.⁹

O grau de autonomia de que dispõem os governos locais na Grã-Bretanha pode ser facilmente identificado na figura 4.

Além desses dois níveis locais — condados e distritos — há, ainda, as paróquias, que apesar de chegarem a mais de 10 mil têm poucas funções, algumas de caráter complementar aos outros governos locais, outras voluntárias, sendo a mais comum a manutenção de parques comunitários. Não recebem transferências governamentais e se mantêm inteiramente com as receitas locais. A maioria tem menos de 2 mil habitantes e como funcionário apenas um secretário de tempo parcial.

Entre 1965 e 1975 foram criadas oito regiões metropolitanas, sendo uma na Escócia e as outras na Inglaterra, inclusive a de Londres. Como esses entes passaram, na opinião da Primeira-Ministra Margareth Thatcher, a gastar excessivamente, sobretudo em serviços sociais, todas, menos a da Escócia, foram abolidas em 1º de abril de 1986.

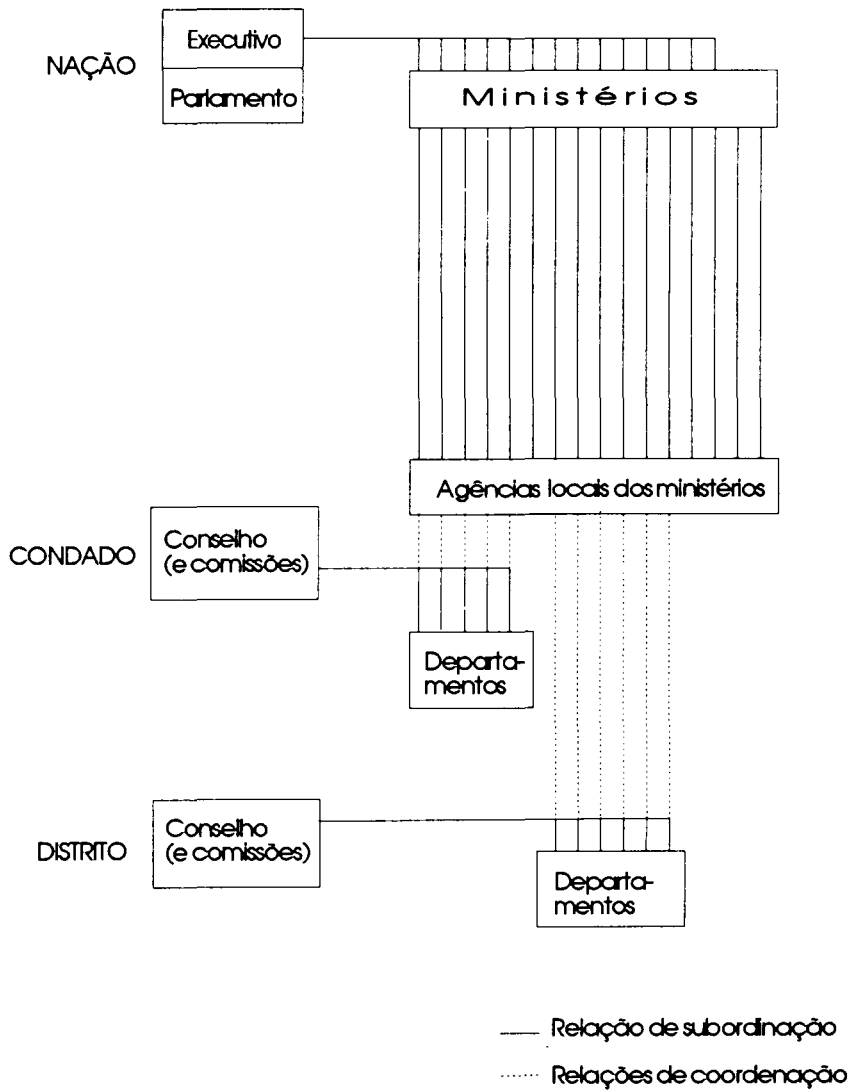
As receitas dos governos locais provêm de três fontes: cerca de 50% são transferências de governo central; 25%, de imposto predial e territorial; e 25%, de taxas, tarifas e aluguel de casas pertencentes ao governo local. As transferências são, em grande parte, estabelecidas de acordo com os recursos próprios e as expectativas de gastos dos governos locais. A fórmula para a distribuição dessa parcela das transferências é negociada anualmente pelo governo central com as associações de governos locais, o que reduz bastante a autonomia dos governos locais na elaboração de seus orçamentos.

Como diz A. H. Marshall, citado por Samuel Humes IV: “O controle central sobre os governos locais tem sido tradicionalmente funcional, isto é, os departamentos centrais se têm preocupado com os serviços individuais. As relações têm sido,

⁸ Id. *ibid.*

⁹ Id. *ibid.*, p. 105-9.

Figura 4
Organograma n° 4 - modelo inglês



Fonte: Humes IV, Samuel. op. cit.

portanto, entre especialistas do governo central e especialistas dos governos locais. Os laços centrais com os governos locais, como um todo, têm sido fracos”.¹⁰

Acrescenta Samuel Humes IV que “não somente têm continuado os laços funcionais do governo central com os departamentos dos governos locais, como também o campo das atividades locais tem diminuído”.¹¹

O modelo inglês, embora introduzido nas colônias que ganharam independência da Grã-Bretanha depois da II Guerra Mundial, não conseguiu eliminar as instituições locais de controle hierárquico, juntando essas tradições com certas práticas que lhe são próprias, como acontece na Índia e em outros países-membros da comunidade que se formou desses países com a Grã-Bretanha. Já os países com tradições britânicas, como os EUA, desenvolveram sistemas de governo local marcados pelos grandes poderes conferidos ao executivo local, sobretudo nas áreas urbanas.¹²

1.5 O modelo misto

O quinto e último modelo de governo local mencionado por Samuel Humes IV é o modelo misto. Diz Humes IV que não apenas os quatro principais modelos apresentam variações muito diferentes, como há muitos sistemas de governo local que combinaram aspectos importantes de dois ou mais modelos: daí a denominação de modelo misto. A Nigéria e o Brasil são exemplos disso. No Brasil, os sistemas de governo estadual e municipal adotaram várias características do sistema norte-americano, embora mantendo algumas tradições latino-americanas.¹³ O executivo forte caracteriza também o sistema de governo local de muitos outros países da América Latina.

2. O sistema de governo local brasileiro

2.1 Relações intergovernamentais

Partindo das relações intergovernamentais (ver figura 5), o sistema de governo municipal brasileiro, em comparação com os modelos francês, alemão, soviético e até mesmo o inglês, é caracterizado pelo alto grau de autonomia conferida aos municípios, pois as relações dos governos municipais com as esferas superiores são relações de governo a governo e não de órgãos semidescentralizados e, às vezes desconcentrados, que mantêm certa subordinação administrativa em relação aos níveis superiores, como os modelos anteriormente mencionados. Na verdade, o prefeito não deve obediência nem ao governador do estado, nem ao presidente da República e, portanto, a nenhum dos subordinados destes. Deve obediência apenas à lei. Nem o papel dos Tribunais de Contas Estaduais ou dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, mantidos por seis estados (Amazonas, Pará, Maranhão,

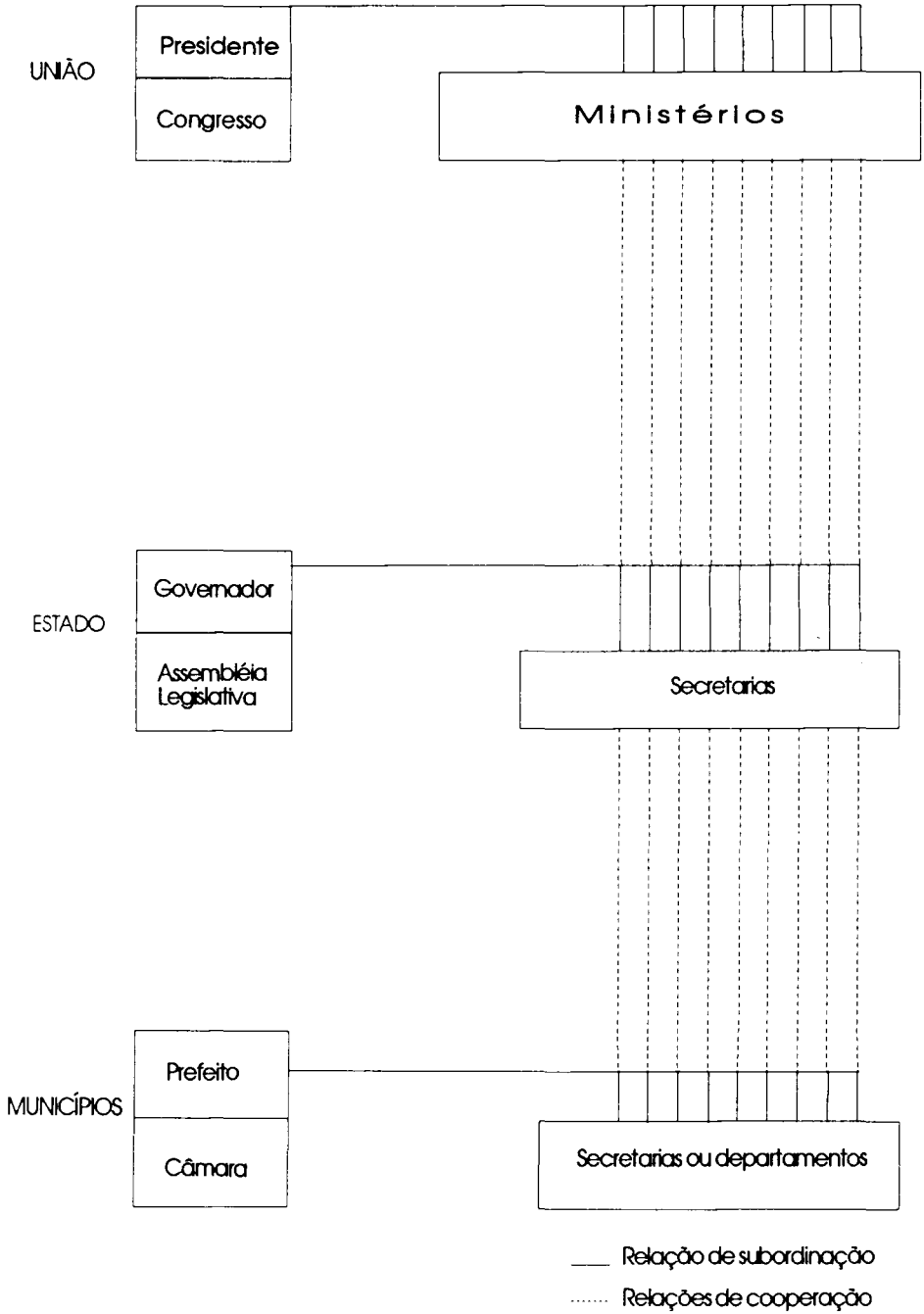
¹⁰ Id. *ibid.*, p. 119.

¹¹ Id. *ibid.*, p. 119.

¹² Id. *ibid.*, p.104.

¹³ Id. *ibid.*, p.136.

Figura 5
Organograma nº 5 - sistema brasileiro



Fonte: Humes IV, Samuel. op. cit.

Ceará, Bahia e Goiás), nem tampouco a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, em certos casos, são relações de subordinação, pois a prestação de contas é dever de todos os níveis de governo.

2.2 Definição constitucional da autonomia municipal

Outra característica da autonomia municipal brasileira é o fato de estar claramente definida desde a Constituição de 1934, a tal ponto que a Constituição de 1988 inclui os municípios entre os membros da Federação — caso único entre os regimes federativos de todo o mundo. Aliás, como já vínhamos pregando desde os primeiros anos da década de 60, a clara definição da autonomia municipal pela Constituição de 1934 já tornava os municípios, para todos os efeitos práticos, antes da Federação, tese que tive a honra de ver apoiada pelo grande jurista especializado em direito municipal, Hely Lopes Meirelles.

2.3 Forma de governo municipal

No que diz respeito à forma de composição de governo municipal tem prevalecido, desde os tempos coloniais, a eleição da Câmara Municipal, ainda que, naquela época, os eleitores representassem uma elite formada pelos chamados “homens bons”. Mesmo assim, o município foi a única forma de governo representativo que conhecemos durante a Colônia. Durante o Império, prevaleceu a eleição da Câmara, com uma representação menos elitista, mas não havia a figura do prefeito, introduzida com a República e instituindo-se, assim, a separação de poderes, como ocorria — e continua a ocorrer — nos demais níveis de governo. Em muitos países em desenvolvimento, principalmente nas ex-colônias africanas e algumas asiáticas, não há eleição de autoridades locais, porque não há, na verdade, autonomia municipal. Em muitos desses países, predominam ditaduras, sendo que em alguns desde que a independência foi alcançada, depois da II Guerra Mundial.

2.4 Leis municipais

Outro aspecto muito interessante do sistema de governo municipal brasileiro é que as leis municipais são leis tanto no sentido material (como os decretos, as portarias, as resoluções) como no sentido formal; e se chamam leis, enquanto que, em muitos países a palavra *lei* é reservada à lei nacional ou, nas federações, às leis das entidades federadas. Na América Latina predomina a palavra *acuerdo* para definir o que seria, no Brasil, uma lei municipal. Sendo lei no sentido amplo, as leis municipais que tratem de matéria de competência explícita e exclusiva do município, conforme conste da Constituição Federal — como, por exemplo, a organização dos serviços públicos locais — pode sobrepor-se à lei ordinária estadual, à Constituição estadual e à lei ordinária federal — não pode prevalecer, obviamente, sobre a Constituição Federal. Não é, pois, sem razão que, ao contrário do que acontece com os outros países em que a autonomia municipal não se iguala à do Brasil, uma lei municipal, para entrar em vigor, não precisa de aprovação de qualquer autoridade das esferas superiores.

Somente o Poder Judiciário pode declarar a ilegalidade ou inconstitucionalidade da lei municipal.

2.5 Ausência de controle prévio das despesas

No que diz respeito às despesas municipais não há, como em muitos países, controle prévio das mesmas pelo Tribunal de Contas ou órgão equivalente, como a Contraloría General de la República, de alguns países da América Latina. O controle é sempre *a posteriori*.

2.6 Autonomia para elaboração e adoção do orçamento municipal

Tampouco o orçamento municipal é elaborado — nem mesmo em parte, como ocorre na Grã-Bretanha no que diz respeito à repartição dos tributos partilhados — com a aprovação ou a participação da esfera superior. Os municípios brasileiros têm autonomia constitucional para determinar a aplicação de suas receitas, salvo para o ensino, que recebe 25% da receita proveniente das transferências constitucionais de impostos federais ou estaduais ou da resultante da arrecadação de impostos municipais (impostos e não outras fontes de receitas próprias, como taxas, tarifas, contribuição de melhoria). Essa mesma norma se aplica, aliás, aos estados (25%) e à União (18%) segundo a atual Constituição. Em muitos países, mesmo em alguns desenvolvidos, grande parte das receitas municipais tem aplicação determinada pela esfera superior. Em outros, como na Austrália, as transferências federais destinadas aos municípios são repassadas aos governos estaduais, que determinam, a seu critério, as parcelas que devem ser atribuídas a cada município; algo que, no Brasil, seria inviável, pelas dificuldades de relações políticas entre governadores e muitos prefeitos.

2.7 Receitas municipais

As receitas municipais provêm de três fontes principais: as receitas próprias, as receitas constitucionalmente partilhadas e as transferências negociadas.

As primeiras receitas próprias provêm de quatro impostos municipais: o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); o imposto sobre serviços (ISS); o imposto sobre transmissão *inter vivos* de bens imóveis e o imposto sobre vendas, a varejo, de combustíveis líquidos e gasosos, exceto o óleo diesel. Além desses quatro impostos, os municípios podem cobrar a contribuição de melhoria, taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços, contribuições previdenciárias de seus funcionários e tarifas, também pela prestação de serviços.

Outras fontes próprias de receitas municipais incluem certas receitas correntes como multas e juros de mora, indenização e restituição, receita da dívida ativa, receitas diversas, como saldos de exercícios anteriores, e receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos).

Uma fonte extremamente importante de receitas municipais no Brasil são as transferências governamentais, representadas especialmente pelas transferências constitucionais e pelas transferências negociadas (auxílios e subvenções).

Em matéria de transferências constitucionais, o Brasil se destaca entre os países em desenvolvimento não somente pelo volume dessas transferências em relação à receita total dos municípios, como pelos critérios adotados para a distribuição desses recursos. São dois esses critérios: o redistributivo e o compensatório. Pelo critério redistributivo são transferidos recursos das regiões mais ricas do país para as mais pobres, a fim, inclusive, de tornar viáveis os governos municipais, pois os mais pobres — e são muitos — não teriam como obter, de suas fontes próprias de receita, recursos suficientes para tornar viável, e mesmo justificável, a existência do município.

A transferência redistributiva é representada pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), proveniente dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados, bem como pela retenção, pelos governos municipais, do imposto de renda retido na fonte sobre a remuneração de seus servidores. O FPM que, com a Constituição de 1988, foi fixado em 22,5% para 1989, chegará a 22,5% em 1993, num crescimento de 0,5% por ano. Essa fonte de receita é mais importante para os municípios mais pobres, representando entre 60% e 90% de sua receita, municipal, salvo quando ocorram transferências negociadas. Para se ter uma idéia do montante dessa fonte, em 1990 a mesma foi de US\$260 mil para os municípios de menor população dentre as 16 categorias em que estão classificadas para a participação nessa receita (10.188 habitantes, a maior sendo de 156.216).

As capitais têm um tratamento diferenciado, no qual se leva em conta tanto a população como o inverso do produto interno bruto do respectivo estado, com o objetivo de beneficiar as capitais dos estados mais pobres, muito atingidas com a supressão, pela reforma tributária de 1967, do imposto municipal sobre indústrias e profissões, que era bastante explorado pelas capitais do Nordeste e do Norte, com alíquotas que chegavam a 8% em Manaus, enquanto em São Paulo e na maioria das demais cidades desse estado ficava em torno de 0,7% a 1,2% sobre o movimento econômico.

Já segundo o outro critério, o compensatório, os municípios recebem de acordo com o que contribuíram para o tributo partilhado, com o imposto estadual sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o imposto, também estadual, sobre veículos automotores e o imposto federal sobre a propriedade rural. No ICMS os municípios participam em 25%, sendo 20% distribuídos automaticamente e 5% a critério do governo estadual — o que tem gerado muitas polêmicas. Essa fonte de receita, por sua vez, é a mais importante para a maioria dos municípios mais prósperos, de tal modo que são raros aqueles, como é o caso do Rio de Janeiro, que têm receitas próprias superiores às transferências constitucionais. A participação municipal nos outros dois impostos — veículos automotores e territorial rural — é de 50%.

As únicas falhas importantes do sistema de tributos partilhados são duas: a primeira é que, ao contrário do que acontece em alguns países, como a Colômbia, não se usam os tributos partilhados como incentivo à maior produtividade das receitas próprias dos municípios; ou seja, quanto maior for a produtividade de certos tributos, maior será a participação do município em tributos partilhados.

A outra diz respeito às transferências negociadas (auxílios e subvenções). Esse é, talvez, o aspecto mais negativo das relações intergovernamentais, que estão sujeitas, na maioria das vezes, a interesses politiquieiros que não atendem aos critérios da ética

política e sim a interesses menores. Deviam, pois, essas transferências ser limitadas a casos de calamidade pública. Essa fonte de receita se justificaria no caso de funções delegadas, que não são praticadas no país, a não ser no caso dos tiros-de-guerra e das juntas de alistamento militar, delegados às prefeituras pelo Ministério do Exército, com a colaboração técnica deste.

A prática dos tributos partilhados é comum especialmente nos países desenvolvidos; nesses países, contudo, os governos locais também têm fontes próprias de receitas tributárias, inclusive imposto de renda comum a vários países da Europa e, nos EUA, aos municípios de alguns estados. Nos EUA, entretanto, predominam as fontes próprias de receitas, sendo poucos os casos em que os governos municipais participam de tributos estaduais ou federais, como ocorre no Brasil. Em muitos países da Europa, como França, Alemanha, Dinamarca e nos países escandinavos, as receitas transferidas constituem parte importante nos orçamentos municipais, chegando em alguns países a cerca de 60% da receita municipal total. Contribui para isso a prática das funções delegadas, que são exercidas pelos governos locais com recursos provenientes, no total ou em grande parte, do nível de governo que delegou a função.

Em comparação com os demais países em desenvolvimento de todo o mundo, o Brasil se destaca pelo alto nível de receita dos municípios; somente a Colômbia se aproxima do Brasil. Basta dizer que há municípios no Peru com uma receita total anual inferior a US\$1 mil quando, como já foi dito, a menor parcela do FPM para os municípios brasileiros foi, em 1990, US\$260 mil.

Em estudo realizado pelo IBAM em Honduras, há poucos anos atrás, a classe modal da receita total dos municípios hondurenhos ficava entre US\$15 mil e US\$35 mil. No Panamá, em 1983, o governo da capital teve de entregar ao governo central o serviço de limpeza urbana, porque não tinha condições de custeá-lo. Algumas instituições de crédito e assessoria municipal criadas na América Latina, com recursos da AID, tiveram que ser fechadas, como a do Panamá e a da Bolívia, ou então que se dedicarem apenas a atividades de assistência técnica, porque os municípios, por falta de receita, não podiam tomar emprestado, pois não tinham condições de pagar. Isso aconteceu no Peru e na Costa Rica.

Já o Paraguai, ao criar o seu Instituto de Desenvolvimento Municipal (IDM), aumentou, ao mesmo tempo, as receitas municipais, o que tem permitido ao IDM fazer empréstimos a praticamente todos os 200 municípios do país, exceto Assunção, que por ser a capital nacional e necessitar de recursos muito vultosos provocaria um desequilíbrio nos empréstimos do IDM, prejudicando os demais municípios.

Na África e em vários países da Ásia a situação é igual ou mesmo pior que a da América Latina, pois a falta de autonomia municipal e de democracia, na maioria desses países, torna os municípios, como regra geral, entidades mais fictícias do que níveis de governo propriamente ditos; são muito mais entes desconcentrados do governo central do que governos municipais. Alguns países ainda recorrem à finta usada no Brasil nos tempos coloniais, mediante a qual a autoridade maior — o rei de Portugal, no caso brasileiro, ou o presidente da República, no caso de países africanos —, faz uma doação para a construção de uma obra pública — escola ou posto de saúde, por exemplo — e dá a entender aos cidadãos que eles devem proceder de igual forma, demonstrando conhecimento para quem lançou a idéia e manifestando desagrado àqueles que se omitiram.

Há cerca de oito anos, em Nairóbi, capital do Quênia, a construção de duas obras públicas municipais — uma escola e um posto de saúde — foi financiada pelo uso de finta, segundo li nos jornais de Nairóbi. Nas Filipinas, apesar de várias reformas introduzidas nas últimas duas décadas para fortalecer os governos locais, a receita destes provém, sobretudo, de tributos partilhados (60% a 65%). Em muitos governos locais as receitas das fontes próprias não passam de 17% a 20% da receita total.¹⁴

2.8 Funções municipais

As constituições brasileiras têm sido muito vagas na definição das funções municipais, ou seja, na definição dos serviços públicos de competência do município. A partir da Constituição de 1934 e até a de 1969, prevalecia a norma segundo a qual, entre os componentes da autonomia municipal, estava a organização dos serviços públicos locais. Tais serviços não eram definidos, prevalecendo assim o critério da tradição, que inclui o exercício de competências concorrentes dos municípios com as demais esferas do poder — principalmente com os estados — para a prestação de certos serviços, dando lugar a redes paralelas, como acontece nos campos da saúde e da educação.

Enquanto a Constituinte elaborava a Carta de 1988, o IBAM tentou que fosse aceita pela Comissão dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios a definição das funções de competência municipal. Embora a proposta do IBAM tenha sido aceita pela subcomissão dos municípios, a comissão maior, acima mencionada, não aceitou a proposta, alegando que a mesma iria tornar mais longo o texto constitucional, embora a proposta final do IBAM reunisse, num único inciso, todos os serviços de competência municipal. As únicas inovações da Constituição de 1988 em relação à matéria foram: a) definir, como serviços municipais, o transporte coletivo e a criação de uma guarda municipal para a proteção do patrimônio do município; e b) dizer que cabe aos municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, bem como serviços de atendimento à saúde da população. Como a referida cooperação técnica e financeira não foi definida, permaneceu, de fato, a situação anterior, pois em muitos municípios, mediante convênios ou auxílios e subvenções provenientes de transferências negociadas, já havia serviços daquela natureza prestados pelos municípios com a cooperação, sobretudo financeira, da União ou do Estado.

2.9 Formas de governo

No Brasil, a forma de governo municipal, desde a implantação da República, tem sido a de Câmara e de prefeito, com bastante autoridade conferida ao prefeito, como chefe do Executivo. Isso corresponde ao sistema que geralmente se denomina Executivo forte, usado em muitos países.

¹⁴ Guzman, Raul P. de; Reforma, Mila A. & Panganibiam, Elena M. *Government and politics in the Philippines*. London, Oxford University Press, 1988.

Há, entretanto, outras formas de governo municipal, como já foi mencionado nas referências feitas aos modelos alemão, soviético e inglês. Entretanto, esses três modelos, mais o francês, não cobrem todas as formas de governos municipais existentes no mundo. Nos EUA, por exemplo, país onde é maior a variedade das formas de governo municipal, há as seguintes formas: a) Executivo forte, como no Brasil; b) sistema cameral, em que o prefeito exerce pouca autoridade, como na Inglaterra; c) sistema de gerente, em que este é nomeado pela Câmara e exerce as funções executivas, não havendo, pois, a figura do prefeito; d) sistema de administrador-chefe, adotado, entre outras cidades, por Los Angeles e São Francisco. Nesse sistema, além da Câmara e do prefeito há o administrador-chefe, que exerce as funções de administração geral ou adjetivas, cabendo ao prefeito a supervisão das funções substantivas; e) governo de comissão, em que o eleitorado nomeia uma Comissão que pode variar de três e nove membros (cinco, na Califórnia) segundo o tamanho do município. Essa comissão distribui entre seus membros a supervisão dos diversos setores da administração municipal, e como não há Câmara nem prefeito a coordenação das funções municipais se torna muito difícil, razão pela qual o estado da Califórnia proibiu há algumas décadas a introdução desse sistema naqueles municípios que o quisessem adotar, mantendo entretanto os existentes; f) sistema de democracia direta, em cerca de 100 municípios dos estados da Nova Inglaterra, no qual o próprio povo se reúne para votar as leis e designar os funcionários administrativos. Esse sistema, que vem da democracia grega dos tempos anteriores à era cristã, é também adotado nos pequenos municípios de vários cantões da Suíça. Somente em pequenos municípios será possível a adoção do sistema, pois não é fácil reunir uma grande população para discutir e votar propostas de leis e nomear os funcionários administrativos.

Nos EUA predomina o sistema Executivo forte, sobretudo nas grandes cidades; já as cidades de porte médio adotam o sistema de gerente, que se estendeu a outros países, como o Canadá e a alguns estados da República Federal da Alemanha.

Em alguns países africanos é obrigatória a representação tribal nas Câmaras Municipais, para assegurar um melhor convívio entre os diferentes grupos tribais, presentes em todos os países subsaarianos.

2.10 Participação popular

A Constituição de 1988 inovou significativamente nessa matéria, ao introduzir a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de pelo menos cinco por cento de eleitorado” (art. 29, XI). Também manteve o plebiscito para a criação de novos municípios. Por iniciativa do IBAM, acatada pela Comissão dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, a Constituição introduziu, também, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (art. 29, X). Outras formas de democracia semidireta, como o referendo das leis e o plebiscito para outros casos além da criação de municípios, ainda que não se refira a estes, foram adotadas por várias leis orgânicas municipais, inclusive a de Recife.

2.11 Leis orgânicas municipais

São raros os países do mundo que outorgam aos seus municípios a competência para adotarem sua própria lei orgânica. Nos países unitários, como regra geral, essa lei é baixada pelo governo central; nos países federativos, pelas entidades federadas (estados, províncias ou equivalentes). Uma das raras exceções é a província de Córdoba, na Argentina, que atribui grande autonomia a seus municípios, inclusive a de adotarem suas próprias leis orgânicas. O contrário ocorre em muitas outras províncias que, usando os seus direitos de entidades federadas, não reconhecem os municípios como entidades de governo, mas como simples entes administrativos, pois a Constituição Federal não assegura a autonomia municipal.

No Brasil, o Rio Grande do Sul, desde a primeira Constituição republicana de 1891, atribui aos seus municípios a adoção de suas leis orgânicas, caso único no país pela abrangência da medida. No estado do Amazonas, no regime da Constituição de 1946, Manaus também gozava dessa competência, bem como João Pessoa, na Paraíba. Poucos anos antes da vigência da Constituição de 1988 o estado do Ceará concedeu a mesma prerrogativa a todos os seus municípios, seguido pela Bahia, que estendeu a mesma prerrogativa aos municípios com população superior a 100 mil habitantes.