



Administração Pública: Federal, Estadual e Municipal

Ana Flávia Xavier
Celso Guimarães Carvalho



Cuiabá - MT
2015

Presidência da República Federativa do Brasil
Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica

© Este caderno foi elaborado pelo Instituto Federal de Minas Gerais – Ouro Preto/ MG, para a Rede e-Tec Brasil, do Ministério da Educação em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso.

Equipe de Revisão
Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT

Coordenação Institucional
Carlos Rinaldi

Coordenação de Produção de Material Didático Impresso
Pedro Roberto Piloni

Designer Educacional
Daniela Mendes

Designer Master
Marta Magnusson Solyzsko

Diagramação
Tatiane Hirata

Revisão de Língua Portuguesa
Lucas Póvoas Jucá Corrêa Lima

Revisão Científica e Revisão Final
Francisco Rodrigues dos Santos

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Ouro Preto – MG

Coordenador Geral
Reginato Fernandes dos Santos

Diretor de Ensino
Valério Augusto Lopes Passos

Coordenador do Curso
Marinalva Maria de Brito

Projeto Gráfico
Rede e-Tec Brasil/UFMT



Apresentação Rede e-Tec Brasil

Prezado(a) estudante,

Bem-vindo(a) à Rede e-Tec Brasil!

Você faz parte de uma rede nacional de ensino, que por sua vez constitui uma das ações do Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. O Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513/2011, tem como objetivo principal expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira, propiciando caminho de acesso mais rápido ao emprego.

É neste âmbito que as ações da Rede e-Tec Brasil promovem a parceria entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e as instâncias promotoras de ensino técnico como os institutos federais, as secretarias de educação dos estados, as universidades, as escolas e colégios tecnológicos e o Sistema S.

A educação a distância no nosso país, de dimensões continentais e grande diversidade regional e cultural, longe de distanciar, aproxima as pessoas ao garantir acesso à educação de qualidade e ao promover o fortalecimento da formação de jovens moradores de regiões distantes, geograficamente ou economicamente, dos grandes centros.

A Rede e-Tec Brasil leva diversos cursos técnicos a todas as regiões do país, incentivando os estudantes a concluir o ensino médio e a realizar uma formação e atualização contínuas. Os cursos são ofertados pelas instituições de educação profissional e o atendimento ao estudante é realizado tanto nas sedes das instituições quanto em suas unidades remotas, os polos.

Os parceiros da Rede e-Tec Brasil acreditam em uma educação profissional qualificada – integradora do ensino médio e da educação técnica - capaz de promover o cidadão com capacidades para produzir, mas também com autonomia diante das diferentes dimensões da realidade: cultural, social, familiar, esportiva, política e ética.

Nós acreditamos em você!

Desejamos sucesso na sua formação profissional!

Ministério da Educação
Agosto de 2015

Nosso contato
etecbrasil@mec.gov.br



Indicação de Ícones

Os ícones são elementos gráficos utilizados para ampliar as formas de linguagem e facilitar a organização e a leitura hipertextual.



Atenção: indica pontos de maior relevância no texto.



Saiba mais: oferece novas informações que enriquecem o assunto ou "curiosidades" e notícias recentes relacionadas ao tema estudado.



Glossário: indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.



Mídias integradas: remete o tema para outras fontes: livros, filmes, músicas, *sites*, programas de TV.



Atividades de aprendizagem: apresenta atividades em diferentes níveis de aprendizagem para que o estudante possa realizá-las e conferir o seu domínio do tema estudado.



Refleta: momento de uma pausa na leitura para refletir/escrever sobre pontos importantes e/ou questionamentos.



Palavra dos Professores-autores

Prezado(a) estudante,

Discutir a estrutura do Estado Federativo e o Município em nosso país geralmente redonda em questionamento sobre as instituições públicas brasileiras e o cenário político nacional. Destaca-se a insatisfação popular com nossas lideranças políticas e as denúncias a todo tempo presentes nos noticiários sobre a corrupção e desvios de recursos públicos.

No entanto, falta uma análise qualificada sobre os problemas que afligem a administração pública no Brasil. O(A) senhor(a) estudante, futuro(a) técnico(a) em serviços públicos, terá a oportunidade de obter esta qualificação que lhe permitirá discutir as questões do serviço público brasileiro, seja como cidadão, servidor público ou liderança política.

Nesse sentido, é importante tentar conciliar sempre os estudos com a interpretação da realidade administrativa e política que se enfrenta no cotidiano. Não existe prática apartada da teoria. Da mesma forma, toda a teoria sobre a qual se debruçará esta disciplina deve encontrar tradução na prática da administração pública que envolve a todos nós.

Desde já, sugiro a consulta aos sítios eletrônicos institucionais do governo federal, dos governos estaduais e administrações municipais. Neles é possível encontrar a legislação, estrutura e competências de cada uma das esferas de administração da República.

Do mesmo modo, é importante que compartilhem notícias e estudos que possam nos auxiliar a ligar a teoria com a prática. Utilizemos os espaços dos fóruns e *chats* para tanto.

Há um ditado que diz que cada povo tem o governo que merece. Assim, façamos nossa parte para compreendermos bem como funciona a administração pública, para que possamos trabalhar por governos que contemplem nossas aspirações.

Um grande abraço!



Apresentação da Disciplina

O curso técnico em serviços públicos busca formar, qualificar e ampliar a eficiência e a qualidade do serviço público. Esta meta será possível com a qualificação de recursos humanos em nível técnico, por meio do desenvolvimento de habilidades e de competências que permitam transformar a realidade dos serviços públicos ofertados.

Esta disciplina visa proporcionar a compreensão da estrutura do Estado Federativo e o Município, através do conhecimento sobre a organização administrativa de cada ente da federação, enfatizando o Município.

Nos estudos de Administração, a estrutura de uma organização é imprescindível. Pela análise da estrutura é possível delinear quais são os objetivos e estratégias de uma organização. Por meio dos agentes distribuídos nos órgãos é que a política pública irá se realizar. Assim, ela é ferramenta básica para alcançar as situações almejadas pela sociedade.

Uma vez que o enfoque desta disciplina aborda tanto a administração pública federal, quanto a estadual e municipal, serão estudadas questões que envolvem a relação entre os entes públicos, especialmente no que tange a autonomia e formas de arrecadação.

Seja bem vindo(a)!



Sumário

Aula 1. Organização da administração	13
1.1 A formação do Estado.....	14
1.2 Conceito de Estado.....	17
1.3 Estado Constitucional.....	18
1.4 Organização administrativa.....	22
1.5 Organização Administrativa Federal.....	28
1.6 Organização administrativa dos estados.....	31
Aula 2. O município	33
2.1 Origens e evolução dos municípios.....	34
2.2 Competências municipais.....	37
2.3 A Prefeitura e o Prefeito.....	41
Aula 3. A câmara municipal	49
3.1 Aspectos gerais.....	49
3.2 Funções da Câmara Municipal.....	50
3.3 Composição da Câmara.....	52
3.4 Regimento Interno da Câmara.....	57
Aula 4. Finanças municipais	59
4.1 Receitas orçamentárias.....	59
4.2 Receita tributária.....	60
4.3 Tributos e outras receitas municipais.....	62
Palavras Finais	70
Guia de Soluções	71
Referências	73
Currículo dos Professores-autores	75
Anexo I – Texto de apoio	76



Aula 1. Organização da administração

Objetivos:

- relatar sobre o conceito de estado, sua formação e origem;
- identificar a estrutura da administração pública no Brasil, aprofundando os conhecimentos sobre administração direta e indireta; e descentralização e desconcentração das atividades administrativas;
- indicar a forma de estado e de governo, e a separação dos poderes no estado brasileiro; e
- explicar a estrutura dos três poderes nos entes da federação (união, estados e municípios)

Prezado(a) Aluno (a),

Na ocasião da propaganda eleitoral, vemos a apresentação de uma grande variedade de propostas dos candidatos. Dentre a perspectiva de ações que o candidato pretende realizar em eventual governo é fácil perceber sugestões de alteração da organização administrativa. De um lado, pode haver proposta de criar órgãos governamentais para enfrentar algum problema da sociedade. De outro, pode haver proposta de reduzir o tamanho da “máquina governamental” para reduzir a despesa pública.

Dessa forma, percebemos a relação entre as demandas que são apresentadas pela população à administração pública e a existência de uma estrutura administrativa que será responsável pela execução das políticas públicas.

Este será o tema da primeira aula: a organização da administração pública. Iremos dividi-la em dois momentos. O primeiro irá anunciar o papel da constituição na definição da organização do estado brasileiro. Tratará, ainda, os conceitos que se relacionam com a organização da administração pública. Na segunda parte, examinaremos a organização administrativa federal e es-



tadual, conforme estabelecido pelos respectivos governos atuais.

Bom estudo!

1.1 A formação do Estado

Segundo Dallari (2007), a denominação **estado** vem do latim *status* cujo significado é estar firme. A ideia de *status* no sentido de estado se relaciona com uma situação permanente de convivência, ligada à sociedade política, aparecendo pela primeira vez em “O Príncipe” de Maquiavel em 1513.

No entanto, há muito tempo já se faz a pergunta: **porque o homem vive em sociedade?**

1.1.1 Teoria naturalista da formação originária do Estado

Esta pergunta já vinha sendo feita desde a Grécia antiga. Àquela época, Aristóteles (384-322 a.C.) afirmava: **“A cidade é uma daquelas coisas que existem por natureza e o homem é por natureza um ser vivo político”**.

Aristóteles fala do homem como ser vivo político a partir de uma distinção com relação a outras espécies de seres vivos e superior a outras que pudessem ter certo nível de sociabilidade (por exemplo: as formigas ou as abelhas). Ele justifica a afirmação alegando que nos diferenciamos dos outros animais pela **linguagem** e a **consciência moral** específicas dos humanos.

Aristóteles foi um dos principais teóricos da corrente **naturalista** nas discussões sobre a formação originária do Estado. Para os defensores dessa corrente, **a sociedade e, por consequência, o Estado surgiram da própria natureza de sociabilidade humana**.

Essa ideia é sustentada também por Ranelletti, citado em Dallari (2007), segundo o qual o homem, em qualquer época, por mais rude que possa parecer, sempre encontrou maneiras de conviver e se relacionar com o outro. Para essa corrente, só em sociedade, na convivência e na cooperação com os seus semelhantes é que o homem pode conseguir todos os meios necessários para satisfazer as suas necessidades e, portanto, conservar e melhorar a si mesmo, conseguindo atingir os fins de sua existência.

Assim, para eles, o Estado é o produto da conjugação de um simples impulso



associativo natural e da cooperação da vontade humana.

1.1.2 Teoria contratualista da formação originária do Estado

Em contrapartida, os teóricos da corrente **contratualista** afirmam que o Estado é formado originariamente em um acordo, baseado por vontade de alguns homens, ou então de todos os homens.

Um dos principais pensadores do contratualismo foi Thomas Hobbes, que em sua obra “Leviatã” (1651) defendeu que o homem vive inicialmente em “estado de natureza”, que é uma situação de desordem que se verifica sempre que os homens **não têm suas ações reprimidas**, ou pela voz da razão ou pela presença de instituições políticas eficientes.

Esse estado de natureza pode ser expresso como uma situação que sempre pode se apresentar uma vez que os homens, naturalmente, são egoístas, luxuriosos, inclinados a agredir os outros e insaciáveis, condenando-se a uma vida solitária, pobre, animalésca e breve.



Figura 1

Fonte: projetophronesis.com

No estado de natureza, viveríamos uma guerra de todos contra todos, baseada no temor de que sempre outro venha tomar-lhe algum bem jurídico. Na ausência de um moderador das vontades humanas, cada um se rogaria no direito de plena liberdade, buscando a satisfação de suas necessidades em detrimento da liberdade do outro.

Como forma de superar a desordem, os homens, através da razão, **pactuam por um acordo de vontades no qual cada um cede sua liberdade em prol da segurança de todos**. Assim, cada um deve consentir em renunciar ao seu direito a todas as coisas e a satisfazer-se, em relação aos demais homens. Para viabilizar a preservação desse contrato é necessária a existência de um **poder** que mantenha os homens dentro dos limites consentidos e os obri-gue, por temor ao castigo, a realizar seus compromissos e a observar as leis.

Para Hobbes, é desta forma que surge o Estado:





Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 2002, Segunda Parte, Capítulo XVII).

É destacada, no pensamento de Hobbes, a defesa que faz do absolutismo como forma de solução para os conflitos de autoridade, de ordem e de segurança, constantes no séc. XVII. Dessa maneira, todos deveriam acatar a autoridade do soberano sob pena de retorno a um estado de desordem.

Outro importante defensor do contratualismo foi Rousseau, que em sua obra “Do Contrato Social” (1762) propõe novas bases para o acordo de vontades que daria origem ao Estado.

Rousseau considera que o homem é essencialmente bom, logo não haveria a guerra de todos contra todos no estado natural. O surgimento da sociedade se relacionaria, portanto, com a percepção de que o conjunto de força dos homens seria um instrumento para a manutenção e conservação da espécie humana.

Para ele, o pacto social não seria decorrente do medo da desordem, mas da ideia de que o indivíduo percebe que a **combinação da manutenção da liberdade individual com a força coletiva** proporcionaria a superação do estado de natureza. Com isso, o homem, segundo Rousseau (2002), busca encontrar uma maneira de associação que proteja de toda força, os bens e a pessoa de cada associado, onde cada um, se unindo a todos, obedeça apenas a si mesmo, e continue tão livre quanto antes.

Essa forma foi encontrada no contrato social, decorrente da alienação total de cada associado, com todos os seus direitos a favor de toda a comunidade. Para tanto, Rousseau (2002) afirma que as pessoas colocam-se sob a direção de um estado para atender à vontade geral, e cada um torna-se parte de um todo indivisível.

A partir de então, o ato de associação produz um corpo moral e coletivo, que é o **Estado**, enquanto executor das decisões, e o **soberano**, quando exercita um poder de decisão. O Estado, composto pelos cidadãos, figuraria como o corpo humano composto pelos órgãos, na medida em que todos atuariam para o bem do corpo maior.





Essa associação dos indivíduos passa a atuar soberanamente, sempre no interesse do todo que engloba o interesse de cada componente, através de uma vontade própria, que é a **vontade geral**. A vontade geral é a lei que representa a síntese das vontades individuais e, portanto, é sempre reta e tende constantemente à utilidade pública.

Assim, ambos eram partidários da ideia de que o homem possuía um estado de natureza superado pelo contratualismo, por prever a realização de um contrato pelos homens para o surgimento do Estado. No entanto, Hobbes e Rousseau divergem quanto à natureza do homem e também quanto ao Estado a ser instaurado pelo contrato, Hobbes legitima o absolutismo e Rousseau a democracia.

1.2 Conceito de Estado

Após vermos as teorias de formação do Estado, temos condições de estabelecer seu conceito. Vamos tentar? Para você, o que significa Estado? Independente da maneira como foi formado, seja fruto de uma natureza social do homem já intrínseca, seja através de um contrato, o fato é que surgiram como forma de organização da sociedade.

O conceito de Estado, segundo Meirelles (2002), tem muitas óticas. Sob o ponto de vista sociológico, é uma corporação territorial dotada de poder de mando originário, sob o prisma da política é uma comunidade de homens, com território fixo e um governo com poder de mando e coerção.

Analisado através destas várias facetas, percebemos que o Estado possui alguns elementos que são comuns aos diversos pontos de vista. O Estado, ainda Conforme Meirelles (2002), ele é constituído de três elementos: povo, território e governo soberano. O povo é o elemento humano, ou seja, a população. O território representa sua localização geográfica. O governo é a estrutura legal e administrativa, que representa o elemento condutor desse Estado.

Para Dallari (2007), Estado pode ser conceituado como uma ordem jurídica soberana que tem por objetivo alcançar o bem comum de um povo em um território definido.





1.3 Estado Constitucional

Segundo os ensinamentos de Canotilho (1993), a constituição é a lei fundamental e suprema de um Estado, que não pode ser contrariada por qualquer norma integrante do mesmo sistema jurídico, e irá tratar essencialmente sobre:

- o reconhecimento de direitos individuais e da participação dos cidadãos nos atos do poder legislativo através do parlamento;
- a organização do Estado, contendo o princípio da divisão de poderes, no sentido de garantia contra os abusos das autoridades políticas, bem como o modo de aquisição, exercício e limitação do poder.

São dois, portanto, os elementos essenciais de uma constituição, o reconhecimento dos direitos individuais e a organização do Estado. O primeiro irá tratar sobre os valores principais que devem ser protegidos e proporcionados pelo Estado para a plena realização do ser humano: os **direitos fundamentais**. Os direitos fundamentais são tão abrangentes quanto a necessidade de liberdade do indivíduo, envolve os seguintes direitos básicos, dentre outros: direito à vida, à propriedade, à educação, à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Destaca-se, ainda, no Estado democrático, o direito do cidadão de participar das decisões políticas da sociedade, de participar na escolha e na fiscalização das ações.



Pesquise o sítio eletrônico <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>> o qual disponibiliza grande parte da legislação federal. É fácil localizar nesse sítio a Constituição da República de 1988, que em seus Títulos III (Da Organização do Estado) e IV (Da Organização dos Poderes) estão inseridos, de modo geral, os aspectos da organização e funcionamento do Estado.

Essa participação do povo nas decisões se realiza através das instituições previstas na constituição. Toda a **estrutura do Estado, a organização de seus órgãos** e os limites de sua atuação é matéria constitucional. Lá encontramos, portanto, como se compõem e quais são as atribuições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Assim, é importante que todo cidadão conheça a Constituição Federal, em especial os estudiosos de administração pública e servidores públicos. Ela, como lei maior, funciona como um “manual de instruções”, indicando a maneira de atuar e assegurar os direitos dos indivíduos.

1.3.1 O Estado constitucional brasileiro

A Constituição Federal de 1988 é a que traz o modo de ser da **República Federativa do Brasil**. Da leitura dos seus dois primeiros artigos, já é possível destacar algumas de suas características e seus fundamentos:





Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(BRASIL, 1988)

Analisemos, então, as características políticas do Brasil:

- **República** – é a **forma de governo** que se opõe à monarquia. Indica a possibilidade de participação do povo no governo. O termo república deriva de res publica, ou seja: coisa do povo e para o povo, que se opõe a toda forma de tirania, conforme Dallari (2007).
- **Federativa** – é a **forma de Estado**. Nossa República é composta pela união de entes federados que possuem **autonomia**, ou seja, um governo próprio com suas próprias **leis, competências e fontes de renda** previstas na constituição. Esta união é indissolúvel, ou seja, nenhum estado-membro pode separar-se legalmente. A República Federativa do Brasil é formada pela União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal.
- **Estado Democrático de Direito** – exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como ver garantido o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. O princípio democrático também está inserido no pará-





grafo único do artigo primeiro da Constituição Federal, quando afirma que “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (BRASIL, 1988, art. 1º, parágrafo único).

O Estado, para que exerça as suas atividades, não pode prescindir da atuação dos indivíduos que atuam em órgãos: o chamado governo. O governo é o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada. Cada uma dessas vontades é manifestada por um dos três poderes, independentes e harmônicos entre si: **o Legislativo, que as formula o Judiciário que as expressa e o Executivo que as realiza.**

Trata-se da ideia da **separação de poderes do Estado** que foi concebida inicialmente como uma forma de assegurar a liberdade dos indivíduos frente ao poder soberano, pois, quanto maior for a concentração do poder, maior será o risco de um governo ditatorial. Mais tarde, a mesma foi desenvolvida pretendendo-se, com a separação de poderes, também o objetivo de aumentar a eficiência estatal, pela distribuição de suas funções entre órgãos especializados, conforme Dallari (2007).

Os poderes/funções do Estado são os seguintes:

- **Legislativo** – elaboração de normas abstratas que são aplicáveis a toda sociedade (**função normativa**).
- **Executivo** – execução das políticas públicas, ou seja, resolução dos problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis. O princípio da legalidade é fundamental para a administração pública: enquanto na esfera privada o indivíduo pode fazer tudo o que a lei não proíba, no âmbito público o agente só pode fazer o que a lei o autorize (**função administrativa**).
- **Judiciário** - pacificar situações conflitantes apresentadas ao Estado-juiz, fazendo justiça em casos concretos através da interpretação da lei (**função judicial**).

A cada um dos poderes irá corresponder principalmente uma das funções acima. Isso porque as funções do Estado não estão absolutamente separadas. A função legislativa, por exemplo, é exercida também pelo Executivo que tem competência para a proposição de lei e de sua regulamentação





através de decretos.

1.3.2 A tripartição dos poderes no Brasil

No Brasil, as funções do Estado estão distribuídas entre os seus entes (União, Estados-membros e Municípios).

O **Legislativo** encontra-se distribuído nos três entes da Federação. É exercido no Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados) pelos Senadores e Deputados Federais; na Assembleia Legislativa Estadual pelos Deputados Estaduais; e, por fim, na Câmara Municipal pelos Vereadores.

O **Executivo** também está presente nos três entes. Seus chefes são o Presidente da República (União Federal), o Governador de Estado (Estado-membro) e o Prefeito Municipal (Município). O Distrito Federal, estado-membro anômalo, tem como chefe o Governador.

O **Judiciário** se divide administrativamente entre a União e os Estados-Membros. No âmbito federal estão os órgãos de **jurisdição especial**, aqueles aos quais a Constituição atribui competência para causas de determinada natureza e conteúdo jurídico substancial (Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho) e o órgão de **jurisdição comum**, que conhece de qualquer matéria que não esteja na competência das Justiças Especiais (chamada Justiça Federal).

No âmbito federal estão ainda o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Funcionam como órgãos de superposição, isto é, julgam recursos interpostos em causas que já tenham exaurido todos os graus das Justiças inferiores.

De acordo com a Constituição Federal (1988), no art. 102 *caput*, o STF tem a função básica de manter o respeito à Constituição e a coerência do ordenamento jurídico, além de encabeçar o Poder Judiciário. Ou seja, em caso de dúvida sobre algum assunto previsto na Constituição (como os direitos fundamentais e a organização do Estado) é esse tribunal que irá dizer como o Direito deve ser aplicado. É um papel essencial e que cada vez mais se vê a discussão pelo STF de temas que repercutem na sociedade brasileira.

Ao STJ compete o papel de decidir e unificar a interpretação da lei federal, que não seja objeto da jurisdição especial (trabalhista, eleitoral e militar). Assim, quando houver dúvida fundada sobre a aplicação de determinada lei





federal, a discussão pode chegar a este tribunal. Caso esta discussão envolva matéria constitucional pode haver, ainda, recurso ao STF.

Na esfera estadual existem os Tribunais de Justiça que atuam na primeira instância através dos juízes de direito nas Comarcas.

Vejamos o quadro de organização estrutural do Judiciário:



Figura 2 - Organização estrutural do Judiciário

Fonte: autores

1.4 Organização administrativa

Após as disposições da Constituição que trazem a **organização política** do Estado, surge, através da legislação complementar e legislação ordinária a **organização administrativa** das entidades estatais, a organização de suas *autarquias e empresas estatais* criadas para a execução **desconcentrada e descentralizada** de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, conforme com Meirelles (2002).

O Estado e outros entes públicos existentes, pelas diversas funções que são de sua atribuição, têm que repartir, no interior deles mesmos, entre diferentes unidades, os encargos que lhes cabem. Essas unidades são denominadas **órgãos** e se constituem por um conjunto de **competências**.

Os órgãos são, portanto, as unidades integrantes da administração pública com determinadas atribuições do Estado. Essas atribuições são desempenhadas por pessoas físicas denominadas **agentes**, que irão atuar, vinculados pela lei, externando a vontade e a ação do Estado. Serão, assim, titulares





daquelas competências do órgão.

Na definição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, a competência pode ser conceituada como “[...] o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos” (MELLO, 2005, p. 132).

Como já tivemos a oportunidade de tratar, o Executivo deve submissão à lei. Logo, o exercício das competências administrativas pelos agentes nada mais é do que: o dever de cumprir as atribuições concebidas para proporcionar a realização da finalidade da lei em prol da coletividade que representam.

1.4.1 Descentralização e desconcentração

O Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que lhe são atribuídas pela Constituição, como pode prestá-la através de outros sujeitos, conforme Mello (2005).

Na segunda situação, ou transfere a particulares o exercício de certas atividades que lhe são próprias ou, então, cria outras pessoas como entidades concebidas para desempenhar determinada atividade. Por meio delas, irá **descentralizar** as atividades administrativas. De acordo com Meirelles (2002), a *descentralização administrativa* considera previamente uma pessoa investida de poderes da administração e que atua na atividade pública, mas que é distinta da figura do Estado. O ente descentralizado age por outorga ou delegação dos serviços ou atividades, mas sempre em nome próprio. A descentralização administrativa acarreta a especialização na prestação do serviço descentralizado, que pode ser desejável em termos de técnica administrativa. Ocorre por exemplo na criação de uma empresa pública de saneamento, como a COPASA em Minas Gerais.

A descentralização, portanto, pressupõe a existência de duas pessoas jurídicas distintas, o Estado e a entidade que executará o serviço.

Existem diferenças entre outorga e delegação. Entendemos que o Estado realiza outorga quando cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público. Ocorre geralmente com prazo indeterminado. As entidades mais comuns que recebem outorga do Estado são: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Outra maneira de descentralização administrativa é a delegação, que ocorre





quando o Estado transfere por contrato ou ato unilateral, unicamente a execução do serviço para que o ente delegado o realize em seu próprio nome, sob a fiscalização estatal. A delegação é efetivada, geralmente, por prazo determinado. As concessões de rodovias são o exemplo mais conhecido de delegação, na qual determinada empresa explora o serviço público, obtendo sua contraprestação através da cobrança da tarifa do pedágio.

O Estado pode manter sua atividade **centralizada**, que é quando ele atua diretamente por meio de seus órgãos, ou seja, das unidades que o compõem. Mesmo atuando de forma **centralizada**, ele **desconcentra** suas atividades, circunstância na qual ocorre a distribuição interna das competências. O Ministério da Saúde, por exemplo, é um órgão que compõe o Governo Federal. Os serviços prestados pelos componentes do estado são desprovidos de personalidade já que são integrantes da mesma pessoa política. Segundo Meirelles (2002), a desconcentração administrativa significa a divisão de funções entre vários órgãos, na mesma administração, sem perda de hierarquia. A desconcentração pode ocorrer:

- **em razão da matéria, ou seja, do assunto:** (Ex.: divisão das secretarias municipais de acordo com a área de atuação – Secretaria de Educação, de Saúde, de Meio Ambiente);
- **em razão do grau, ou seja, da hierarquia:** divisões em função da autoridade dos órgãos e agentes (Ex.: diretor de Departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregados de Setor); e/ou
- **em razão do território:** Superintendência Regional de Ensino do Município de Varginha.

O Professor Celso Antônio Bandeira de Mello faz a distinção entre descentralização e desconcentração:

Descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. **A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e, aquela outra (sic), às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois o liame unificador da hierarquia.** Pela descentralização rompe-se uma unidade persona-





lizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada. Assim, a segunda não é “subordinada” à primeira (MELLO, 2001, p. 133, grifo nosso).

A palavra subordinada vem entre aspas, porque, embora a administração central não tenha uma relação de hierarquia sobre a pessoa descentralizada, pode haver determinado controle sobre ela, por exemplo, na nomeação do diretor ou presidente de uma empresa pública pelo chefe da administração central.

Concluimos que a descentralização administrativa está ligada a uma reforma da estrutura estatal, na qual ocorre a criação de órgãos indiretos da administração para executar, em seu próprio nome, serviços e atividades públicas. Esses órgãos representam a chamada administração indireta. Já a desconcentração representa uma divisão de competências entre órgãos ligados a uma mesma administração central em que há um vínculo hierárquico. Ou seja, essa distribuição de ações se dá dentro do que chamamos administração pública direta. A seguir, estudaremos melhor os conceitos de administração direta e indireta.

1.4.2 Administração direta

Semelhante à noção de centralização e descentralização está a de administração Direta e indireta.

A administração direta representa o conjunto dos órgãos integrados na estrutura central de cada ente federativo, sendo, portanto, a gestão dos serviços públicos realizadas pelas próprias pessoas políticas por intermédio dos seus órgãos.

Nos termos do Decreto-lei 200, que trata sobre a organização da administração federal, **a Administração direta “é a que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios”** (BRASIL, Decreto Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 4º, I).

Os órgãos da Administração Direta possuem as seguintes características segundo Jund (2009):

Ausência de personalidade jurídica

O conceito de personalidade jurídica está vinculado à pessoa política central





da estrutura administrativa, quer seja a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios. Isso quer dizer que os órgãos da administração direta não têm a capacidade de adquirir direitos e contrair obrigações. Só quem os faz é o órgão central da administração.

Ausência de patrimônio próprio

Assim como os órgãos da administração direta não têm capacidade para adquirir direitos e contratar, não têm condições para ter patrimônio. Logo, todos os bens, direitos e obrigações pertencem à pessoa política. Exemplificando, o prédio ocupado por um ministério não lhe pertence, mas sim à União.

A administração direta representa a estrutura central da administração pública e seus órgãos subordinados. É onde o Estado assume a responsabilidade de realizar diretamente as atividades e serviços que são disponibilizados aos cidadãos. Agora que entendemos o que é administração direta, vamos aprender o significado de administração indireta. Vamos aprofundar nosso estudo? Então vamos lá!

1.4.3 Administração indireta

A administração indireta se relaciona com a ocorrência da descentralização da administração pública, ou seja, trata-se das situações nas quais o Estado atribui determinados serviços públicos para outra **pessoa jurídica**.

Este tipo de descentralização é denominada descentralização institucional por conferir a organismos autônomos personalidade jurídica.

Os órgãos da administração indireta possuem as seguintes características

Personalidade Jurídica

Para que possam desenvolver suas atividades, as entidades da administração indireta são dotadas de personalidade; conseqüentemente, podem adquirir direitos e assumir obrigações por conta própria, não necessitando, para tanto, das pessoas políticas. Com isso, se busca aumentar o dinamismo operacional por meio da descentralização funcional.

Criação ou autorização por lei específica

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, inc. XIX, que todas as pessoas integrantes da administração indireta só podem ser instituídas mediante lei específica.

A-Z

Pessoa Jurídica: são entes criados pela lei para que seja facilitada a atuação humana em certas relações sociais, econômicas e jurídicas. Trata-se de diversas organizações de pessoas criadas para diversas finalidades. Há pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.



Patrimônio próprio

As entidades da Administração Indireta devem possuir patrimônio próprio (conjunto de bens, direitos e obrigações) distinto das pessoas políticas, tal característica é essencial para que possam atuar com autonomia financeira.

Vinculação aos órgãos da administração direta

Como executoras de serviços públicos, essas entidades são vinculadas aos órgãos da administração direta, com o objetivo de possibilitar a verificação de seus resultados, a harmonização de suas atividades políticas com a programação do governo e a eficiência de sua gestão.

1.4.4 Entidades integrantes da administração indireta

Conforme o Decreto-lei nº200, a administração indireta é: “(...) a que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas” (BRASIL, 1967, art. 4º, II). Vejamos as características destas entidades, ainda nos termos do Decreto Lei nº 200/67:

Autarquias – são entes administrativos ou serviço autônomo, criados por lei específica, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias para a consecução de atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão financeira e administrativa descentralizada (art. 5º, I). São exemplos de autarquias: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e as Agências Reguladoras.

Sociedades de economia mista e empresas públicas – criadas por lei, com a finalidade de exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa. A distinção entre elas se faz pela origem dos recursos: as sociedades de economia mista são formadas por capital de origem governamental e privada (Petrobras, Banco do Brasil), enquanto as empresas públicas têm apenas recursos de origem governamental (Caixa Econômica Federal, Casa da Moeda).

Fundações públicas – criadas por lei, para o desenvolvimento de atividades de caráter social, como assistência social, assistência médica e hospitalar, pesquisa, educação e ensino, atividades culturais, dentre outras de caráter assistencial. Um exemplo de fundação pública que podemos citar é a enti-





dade da qual fazemos parte em nossas atividades de educação: o Instituto Federal de Minas Gerais.

1.5 Organização Administrativa Federal

A organização administrativa se relaciona diretamente com a estrutura e a forma de Estado adotada em cada país. Sendo o Brasil uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, cada qual com sua autonomia político-administrativa, ocorre a **partilha de atribuições entre a União, os Estados-membros, Distrito-Federal e os Municípios**. Há, assim, uma descentralização territorial em três níveis de governo: **federal, estadual e municipal**.

A legislação básica que trata sobre a organização da administração pública federal é a Lei 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Importante ressaltar que cada chefe de executivo eleito pode estabelecer a organização da estrutura de sua administração, é necessário apenas que respeite a continuidade das ações governamentais.



A estrutura do Poder Executivo Federal é apresentada no seguinte sítio eletrônico: <http://www.brasil.gov.br/sobre/brasil/estrutura>

Presidência da República

A administração federal é dirigida por um órgão independente e supremo que é a Presidência da República e por órgãos autônomos, que são os ministérios, aos quais se subordinam ou se vinculam os demais órgãos e entidades descentralizadas.

A Presidência da República, sob a imediata direção do chefe da nação, congrega todas as atividades administrativas superiores de âmbito federal, de política, planejamento, coordenação e controle do desenvolvimento sócio-econômico do país e da segurança nacional. Pode, ainda, o Presidente da República, chamar para si e decidir qualquer assunto na esfera da administração federal (Dec.-lei 200/67, art. 170), ainda que originariamente previsto como de competência de outro órgão ou entidade descentralizada, salvo aquelas matérias que a Constituição previu como privativa de outro órgão.

Na estrutura da Presidência, os órgãos estão classificados, legalmente, como essenciais; de assessoramento imediato ao Presidente; consultivos e integrantes. A Casa Civil, por exemplo, reconhecida como essencial, atua na coordenação e na integração das ações do governo.





Entre os órgãos de assessoramento imediato estão o Conselho de Governo, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Secretaria de Imprensa e Divulgação. Os Conselhos da República e de Defesa Nacional são órgãos de consulta. Vinculada ao Presidente da República, a Comissão de Ética Pública tem como competência a revisão das normas sobre conduta ética na administração pública federal, elaboração e proposta da instituição do Código de Conduta das Autoridades.

Ministérios

Os ministérios são órgãos da cúpula da administração federal, situados logo abaixo da Presidência da República. Neles integram-se os serviços da administração direta e a eles se vinculam as entidades da administração indireta cujas atividades se enquadrem nas respectivas áreas de competência, ressalvadas, as que a lei integra na Presidência da República ou a ela vincula, de acordo com Meirelles, (2002)

Os ministros de estado são os auxiliares diretos do Presidente, cabendo-lhes, entre outras atribuições:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República (BRASIL, 1988, art. 87).

Dentre os ministérios que compõem o Governo Federal, o mais antigo é o da Justiça, criado em 3 de julho de 1822, pelo Príncipe Regente D. Pedro I, com nome de Secretaria de Estado de Negócios da Justiça. Os ministros auxiliam o Presidente da República no exercício do Poder Executivo. O Ministério de Relações Exteriores, por exemplo, assessora na formulação e execução da política externa brasileira.

Os ministérios elaboram normas, acompanham e avaliam os programas fe-





derais, formulam e implementam as políticas para os setores que representam. São encarregados, ainda, de estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos públicos.

Agências

As agências são consideradas órgãos da administração indireta, responsáveis pela prestação de serviços essenciais à população. Além das agências reguladoras, fazem parte da estrutura do Governo Federal as de desenvolvimento regionais e de pesquisa.

As agências reguladoras foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada (energia elétrica, telefonia, combustível, assistência à saúde). Além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem, também, regras estáveis para o setor, dando segurança aos investidores.

Atualmente, existem dez agências reguladoras, mas nem todas realizam atividades de fiscalização. Atuam como agências de fato: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

Conselhos

Desde os anos de 1950, a administração pública adota a prática de conselhos como espaços organizados e institucionalizados. No atual Governo Federal, os Conselhos se configuram como espaços de cogestão para as decisões de políticas públicas. Muitas vezes são decisões concretas, em outras oportunidades são apenas diretrizes, mas todas consideradas importantes.

Existe uma variedade de conselhos dentro do Governo, desde órgãos de consulta por parte do Presidente da República, como o Conselho da República, até os de assessoramento, como os Conselhos de Governo e de Desenvolvimento Econômico e Social. Há, ainda, conselhos de políticas gestores de programas, territoriais, globais e setoriais, definidos em boa parte em leis federais, que buscam concretizar direitos, tais como: saúde, educação, assistência social, entre outros.





1.6 Organização administrativa dos estados

A administração estadual se estrutura, em linhas gerais, em simetria com a administração federal, variando apenas em minúcias de adequação às peculiaridades regionais.

O Poder Executivo Estadual é exercido pelo Governador auxiliado pelos Secretários de Estado. No âmbito da administração direta, os atos de gestão relativos à implementação das políticas públicas setoriais são de competência das respectivas secretarias de estado, observados os parâmetros e as diretrizes governamentais e os critérios técnico-institucionais de cada política.

As secretarias constituem órgãos dirigentes da administração estadual, cabendo aos respectivos secretários funções de supervisão, através de orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos inferiores, como ocorre com os ministros de estado.

O estado-membro decreta, arrecada e aplica os tributos de sua competência e participa da arrecadação de certos impostos da competência da União. Organiza sua Justiça nos moldes do Poder Judiciário federal e compõe sua assembleia legislativa dentro dos princípios parlamentares adotados pela União.

Da mesma forma que a administração pública federal, o Governo do Estado também adota a prática de conselhos como espaços de cogestão para as decisões de políticas públicas. Muitas vezes são decisões concretas, em outras oportunidades são apenas diretrizes.

Resumo

O assunto desta primeira aula foi a organização da administração pública. Inicialmente, destacamos o principal documento que trata sobre o Estado: a Constituição da República. Como visto, seu conteúdo é essencial para a compreensão de nossa sociedade. Além da defesa dos direitos fundamentais, ela estabelece a estrutura do poder político distribuído entre as três funções estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os entes federativos (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal).

Em seguida, analisamos as maneiras pelas quais o poder público pode atuar, seja de forma centralizada ou descentralizada.





Na atuação centralizada, a administração direta executa suas atribuições através de órgãos internos que constituem os entes políticos. A divisão de competências entre esses órgãos é realizada através da desconcentração, em razão: da matéria, da hierarquia e do território.

Já na atuação descentralizada, a administração pública pode atuar através da administração indireta, ou seja, através da criação por lei de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica, com patrimônio próprio e vinculação aos órgãos da administração direta.

Por fim, apresentamos a estrutura do Poder Executivo Federal e Estadual, sua administração direta e indireta.



Atividade de aprendizagem

1. Qual a importância da separação de poderes para o estabelecimento de um Estado democrático?
2. Pesquise, entre o artigo 20 e 28 da Constituição Federal, duas competências que sejam exclusivas da União e uma que seja exclusiva do Estado.
3. Pesquise a estrutura orgânica de seu Município nos sítios eletrônicos de sua Prefeitura e liste os órgãos que compõem a administração municipal. Indique se há algum órgão da administração indireta.
4. Relacione os Ministérios do Governo Federal com as Secretarias do Estado, indicando quais tratam de assuntos correspondentes.

Terminamos, assim, o conteúdo da primeira aula. Espero que você adquira familiaridade com a nossa Lei Maior: a Constituição Federal. Procure passar os olhos sobre o seu conteúdo e você descobrirá que ela trata de diversos temas que estão inseridos no nosso cotidiano.

Espero que você tenha conseguido ter uma visão de como é o “esqueleto” da Administração Pública. No mundo contemporâneo estamos o tempo todo inseridos em organizações e o conhecimento de suas estruturas facilita muito o entendimento sobre como elas funcionam.

Na próxima aula, iremos iniciar um mergulho na estrutura do Município. Analisaremos o papel e a autonomia do Município no Estado Brasileiro e examinaremos a organização administrativa municipal.



Aula 2. O município

Objetivos:

- ilustrar as origens e a evolução dos municípios no mundo desde a antiguidade, e no Brasil passando pela colônia, império e república; e
- formular os conhecimentos a respeito da composição e das competências dos Municípios, situando-as entre as competências dos demais entes da Federação (União e Estados).

Prezado(a) Aluno(a),

O federalismo representa uma benéfica forma de organização territorial do Estado. Através da descentralização política é possível que muitas questões possam ser melhor abordadas e solucionadas pelas localidades dotadas de autonomia.

A repartição de competências proporciona, no âmbito administrativo, maior agilidade e eficiência da prestação dos serviços públicos. O caminho existente entre a demanda popular e sua satisfação através da política pública tende a ser mais curto com a descentralização política.

Além disso, o federalismo aponta importante contribuição para a construção da democracia participativa. O controle social das políticas públicas é favorecido nos municípios pela proximidade e maior alcance da população aos agentes políticos (prefeitos, secretários municipais e vereadores).

Ainda sob o aspecto democrático, José Luiz Quadros de Magalhães aponta que atualmente há:

[...] em nível mundial, uma valorização crescente da descentralização territorial efetiva, como forma de ganhar em agilidade, eficiência e, principalmente, democracia, consagrando o respeito à diversidade cul-



tural, que permite sejam encontradas soluções criativas que respeitem o sentimento da localidade, da região cultural e principalmente do sentimento de cidadania que se constrói na rica diversidade das culturas das cidades, espaço real e não virtual (MAGALHÃES, 2000, p. 14).

Nesta aula, serão abordados a história, o papel e a autonomia do município no Estado Brasileiro, além do exame da organização administrativa municipal. Busca-se, neste momento, ressaltar a importância da autonomia municipal e esclarecer as atribuições e funcionamento do governo local.

Bons estudos!

2.1 Origens e evolução dos municípios

Os municípios foram se desenvolvendo no decorrer da história, ora organizando-se por normas próprias e com maior estrutura e atribuições (maior autonomia), ora sendo organizados pelo Estado com menores incumbências administrativas (menor autonomia).

Atualmente, o Município no Brasil goza de relevante autonomia: assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área. Sua atuação não se restringe ao núcleo urbano (distrito-sede), mas se estende a todo território municipal, composto pelos distritos (unidades administrativas municipais desconcentradas). Fazemos agora um recorte do Município na história, enfocando o Município no Brasil.

Primeiramente, não devemos imaginar as cidades antigas de acordo com as que costumamos ver hoje. Constroem-se algumas casas, e temos uma aldeia. Insensivelmente o número de casas aumenta, e temos a cidade; e, se for o caso, acabamos por rodeá-la por um fosso e uma muralha. Uma cidade, entre os antigos, não se formava com o tempo, pelo lento crescimento do número dos homens e das construções. Fundava-se uma cidade de um só golpe, inteiramente, em um dia, conforme Coulanges (2006). Ver texto de apoio (Anexo I).

2.1.1 O município na antiguidade

De acordo com o levantamento de Meirelles (2008), no final do período romano, em função do vasto território sobre seu domínio, Roma pretendeu realizar a integração jurídica dos povos conquistados. Com esse intuito, foram





ampliados os direitos aos estrangeiros, embora fosse mantido um núcleo de poder político, que assegurasse a unidade e a ascendência da Cidade de Roma.

Nesta ampliação dos direitos aos estrangeiros, os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado Romano e suas leis, mas em troca a República lhes concedia o “privilegio” político de eleger seus próprios governantes e dirigir a própria cidade. A cada Município era dado um grau de autonomia de acordo com o vínculo jurídico com Roma.

Esses Municípios (municipium) desempenhavam funções políticas (dentre elas a de elaborar leis locais), funções administrativas (recolhimento de tributos e polícia) e funções judiciais (administração da justiça). Era estruturado por um Conselho de Magistrados (chefes das funções administrativas e judiciais) e um Conselho Municipal (funções legislativas), de acordo com Meirelles (2008).

Ainda com base no mesmo autor, vemos que na Idade Média, com as dominações bárbaras que sucederam à hegemonia romana, o Conselho de Magistrados foi substituído pelo Colégio dos Homens Livres, a que os germânicos denominaram Assembleia Pública de Vizinhos, com a tríplice função administrativa, policial e judicial. Do passado resiste a Câmara de Vereadores (Conselho Municipal, no Império Romano), representativa da comunidade local e fiscalizadora da conduta do Executivo Municipal. Vejamos agora o papel do município na história do nosso país.

Após termos aprofundado nosso conhecimento sobre como era estruturado o município na antiguidade, passaremos ao estudo da origem e evolução dos municípios no Brasil. Preparado para acumular mais conhecimentos? Vamos aos estudos!

2.1.2 O município no Brasil colônia

Na época em que o Brasil era colônia, o nosso ordenamento jurídico era vinculado ao de Portugal. Logo, o Município no Brasil colônia (sua organização e atribuições) foi forjado nos moldes do Município Português: municipalidades constituídas por um presidente, três vereadores, dois almotacéis (que exerciam funções administrativas subalternas) e um escrivão.

Embora tivessem a atividade restringida pelas Capitâneas, os Municípios assumiram, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de ad-





ministração e de justiça: realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas e nomeavam pessoas para o exercício de funções públicas.

As Câmaras Municipais assumiram um papel político de destaque, através da extrapolação das funções originais. Pode-se dizer que elas preencheram um vazio da presença do Estado. Um fato histórico ajuda a representar este papel: a Câmara do Rio de Janeiro, por exemplo, chegou a depor um governador da Capitania de suas funções, segundo Meirelles (2008).

2.1.3 O município no império e na república

Após a Independência do Brasil, com a Constituição Imperial de 1824, foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes “[...] e nas mais que para o futuro se criarem [...]” (art. 167), “[...] e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente” (BRASIL, 1824, art. 168). Embora as câmaras tenham sido reconhecidas pela Constituição da época, suas atribuições foram regulamentadas por lei de 1828 que trouxe para às municipalidades grande subordinação administrativa e política aos presidentes das províncias.

Na vigência da Lei Regulamentar de 1828 as câmaras eram consideradas *corporações meramente administrativas*, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses. Nesse período as municipalidades perderam, também, a função judicial.

Tal fato não se restringiu à organização das municipalidades, destaca-se nessa Constituição (que foi imposta por D. Pedro I) o perfil centralizador, com forte posição do Imperador na separação dos poderes.

Proclamada a república, a Constituição de 1891 instaurou o federalismo no Brasil, através da sua composição em Estados-membros. Nessa forma de Estado, a Constituição também inseriu o Município em seu texto, cujo artigo 68 assim prescrevia: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891).

Embora prevista a **autonomia**, esta ficou sujeita à definição, por parte dos Estados-membros, da matéria que seria de peculiar interesse municipal. Destaca-se nesse período o hábito do centralismo e a opressão do **coronelismo**, cujos representantes políticos exerciam influência em um eleitorado sem a menor cultura democrática.





A Constituição de 1934, sob influência social-democrata, colocou o Município em um patamar mais digno incluindo um elemento essencial para o exercício da autonomia municipal: a possibilidade de arrecadar **rendas próprias**, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município. Além de manter a autonomia do Município em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (BRASIL, 1934, art. 13).

A consolidação dos Municípios na ordem constitucional brasileira como ente autônomo voltou a sofrer impactos nos regimes ditatoriais, como na Constituição de 1937 e, após o Golpe Militar de 1964, na Constituição de 1967 e na Emenda n.1 de 1969, que também tinham por característica um Estado centralizador. Como exemplo da perda de autonomia municipal basta dizer que nas duas situações havia a possibilidade de **nomeação do prefeito pelo governo central**.

Na Constituição de 1988 o município foi integrado à federação com relevante ampliação da sua autonomia no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, outorgando-lhe a possibilidade de elaborar sua lei orgânica, que é como uma constituição municipal. Dentro da sua competência privativa está a de “legislar sobre **assuntos de interesse local**”, ou seja, só o Município pode criar as leis caracterizadas pela “predominância do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União” (MEIRELLES, 2008).

Com a mudança do seu papel e de sua autonomia concretizados na Carta Magna de 1988, os municípios passaram a ter, também, ampliadas suas competências. E é este assunto que veremos a seguir no próximo item.

2.2 Competências municipais

No conceito de Mello (2005) os municípios são: unidades que possuem território e autonomia política, administrativa e financeira de acordo com a Constituição da República.

Como já tivemos a oportunidade de discutir, o Município é um ente político da Federação. Ou seja, goza de autonomia frente ao Estado e à União. No entanto, esta autonomia sofre restrição da Constituição da República, que irá determinar quais são as competências específicas e particulares frente aos demais entes federados.





Como entidade integrante da Federação, o município brasileiro é dotado de autonomia política (composição eletiva do governo e edição das normas que disponham sobre suas competências e atribuições), administrativa (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeira (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

O Município possui competência expressa no que se refere a assuntos de interesse local, prevalecendo sobre as competências federais e estaduais, nos termos do art. 30 incisos I. Mas o que seria este interesse local?

Entende-se que o interesse local é aquele no qual há predominância e não exclusividade dos interesses do Município com relação aos Estados e à União. O interesse local não exclui o interesse geral do Estado ou da União. De acordo com o Prof. Cretella Júnior (1990, p. 1889): “peculiar interesse, ou assunto de interesse local, desse modo, é aquele que se refere, primariamente e diretamente, sem dúvida ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o país”.

Meirelles (2002) vai além ao definir que a predominância do interesse do município em relação ao possível interesse Estadual ou Federal, com relação ao mesmo assunto, é o que caracteriza o interesse local.

Exemplificando, em determinado município existe uma área de interesse ambiental. A existência desta área pode ensejar a criação de uma política municipal de proteção ambiental. No entanto, a existência dessa política, amparada por legislação específica municipal, não exclui a competência comum da União e dos Estados de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Outra competência do município é a chamada **competência suplementar**. Prevista na Constituição Federal (art. 30, II), refere-se à atribuição do município de complementar disposições sobre matéria de competência federal ou estadual, no que couber, respeitadas as disposições gerais inseridas na norma federal ou estadual.

A Constituição outorga expressamente ao município a competência para sua organização, mas reserva ao Estado competência para, através de lei, determinar a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios. Quanto aos distritos, a Constituição confere competência aos municípios para criá-los, organizá-los e suprimi-los, observada a legislação estadual Bra-





sil (1988, art. 30, IV).

Compete ainda ao município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, art. 30, VIII). Esse ordenamento territorial deverá obedecer às diretrizes gerais estabelecidas pelas normas federais e estaduais.

Cabe ao Município o poder de editar a sua própria **Lei Orgânica**, ou seja, o direito de promulgar a lei básica de sua organização, atendidos os preceitos e princípios da constituição da República e da Constituição do respectivo Estado-membro.

A Constituição prevê, ainda, as seguintes atribuições ao município:

[...] III - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

[...] V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

[...] VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988, art. 30).

Vimos que o município pode instituir e arrecadar os tributos que lhe competem, pode legislar sobre assuntos locais, promover o ordenamento territorial, dentre outras competências. Agora veremos como é estruturada a com-



No artigo 23 da Constituição Federal estão previstas competências comuns de todos os entes federativos, visando que as políticas de cada um não sejam isoladas, mas que atuem de forma harmônica e cooperativa. Dentre estas competências comuns podemos citar a proteção ao meio ambiente e a promoção da cultura.





posição do governo em nível municipal. Está preparado? Vamos acumular mais conhecimento!

2.2.1 Composição do governo municipal

No âmbito municipal apresentam-se duas funções (ou poderes) estatais: a função executiva exercida pela **Prefeitura** e a função legislativa exercida pela **Câmara de Vereadores**.

A divisão das funções na esfera municipal também pressupõe atividades realizadas de maneira harmônica e independentes. A Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

É importante ressaltar que a Prefeitura e a Câmara exercem as suas atribuições com independência entre si e frente aos demais poderes e órgãos da União e dos Estados-membros. Não há subordinação do Município ao Estado-membro ou a União, o que ocorre é a repartição de competências estipulada pela própria Constituição. Dessa maneira, o Prefeito não está subordinado ao Governador ou ao Presidente da República.

Entretanto, isso não significa que os atos administrativos municipais escapem do controle judicial. Dentro da separação de funções, o Judiciário tem a competência de pacificar os conflitos e zelar pelo cumprimento da lei. Assim, quando o Executivo extrapola os limites que são colocados pela lei para a sua atuação o Judiciário irá intervir para que seja restabelecida a ordem legal.

Um exemplo da intervenção do Judiciário nos atos da administração local se dá quando o Município é responsabilizado pelos atos ou fatos lesivos a qualquer indivíduo. Ou seja, o Município, suas autarquias, fundações e empresas estatais respondem pelos danos que causarem a terceiros. Caso esse dano não seja reparado por iniciativa própria do Município, cabe ao prejudicado buscar na justiça o ressarcimento pelo prejuízo.

2.2.2 A preponderância do Executivo sobre os demais poderes

Qualquer que seja a forma assumida pelo Estado (unitária ou federativa), o governo e o conjunto de instituições subordinadas ou vinculadas ao chefe de governo, que exercem as funções executivas, têm papel preponderante.





Esse destaque do Executivo em relação aos demais Poderes não significa que suas funções sejam mais importantes do que as exercidas pelos demais Poderes do Estado.

Uma resposta simples a essa questão pode ser buscada na definição de poder político. Se considerarmos que a força física é o meio sobre o qual repousa o exercício do poder político, então em uma estrutura estatal, terá papel preponderante aquele corpo que tiver o controle dos instrumentos de coerção. E é esse precisamente o caso do Poder Executivo.

Considerando essas assertivas, Coêlho (2010) afirma que, embora o governo (Poder Executivo) não tenha as prerrogativas de criar as regras gerais que balizam a vida dos cidadãos (atribuição do Poder Legislativo) e decidir sobre a adequação dessas regras aos casos particulares (atribuição do Poder Judiciário), é o Poder Executivo que tem, sob seu controle, o aparato coercitivo do Estado, garantindo, assim, o cumprimento das determinações dos outros Poderes e a execução das políticas do Estado.

Assim, ao governo e aos órgãos que lhe são subordinados, compete:

- 1) Recolher os impostos que sustentam o funcionamento de todos os Poderes do Estado – recolhimento que é sempre compulsório e respaldado pelo uso da força, quando necessária;
- 2) Garantir a segurança interna dos cidadãos, entendida essa como a proteção de sua integridade física, liberdade individual e do gozo dos seus bens, em que há a possibilidade de utilização da força física e de armas;
- 3) Proteger os cidadãos das agressões externas. Essa função cabe às forças armadas, que também se encontram sempre subordinadas ao Poder Executivo.

Dessa forma, a primazia do Executivo sobre os demais Poderes repousa, portanto, no controle que ele tem sobre os instrumentos de coerção física.

2.3 A Prefeitura e o Prefeito

A Prefeitura é o órgão pelo qual se manifesta o Poder Executivo do Município. É órgão **independente** por não ser subordinado a qualquer outro; **composto** porque integrado por outros órgãos inferiores; **central** porque





nele se concentram todas as atribuições do Executivo, para serem distribuídas aos seus órgãos subordinados.

A Prefeitura, assim como a Câmara, não é pessoa jurídica, é somente a unidade central da estrutura administrativa do Município, este sim pessoa jurídica que é representado pelo Prefeito. Não se pode confundir, portanto, Prefeitura (órgão executivo) com Município (pessoa jurídica).

2.3.1 As atribuições do Prefeito

O Prefeito é o chefe do Executivo municipal. No desempenho do cargo, em que é investido por eleição, não fica hierarquizado a qualquer autoridade, órgão ou poder estadual ou federal, só se sujeitando ao controle ou à necessidade de autorização da Câmara.

Dentre suas principais atribuições está a representação do Município sob o aspecto jurídico (judicial e extrajudicial), administrativo e social. Em qualquer ato civil ou administrativo a assinatura do chefe do Executivo vincula o município, com a ressalva dos casos em que é necessária a autorização legislativa prévia. Estão, ainda, entre as atribuições do Prefeito:

- **sanção, promulgação, publicação e veto de leis:** *sanção* é o ato de aprovação do projeto de lei pelo Executivo. Pode ser expressa (quando o Prefeito declara o seu aval ao projeto de lei) ou tácita (quando transcorre o tempo sem o veto). *Promulgação* é a declaração expressa da existência da lei pelo Prefeito ou presidente da Câmara (em caso de sanção tácita). *Publicação* é o ato pelo qual se dá divulgação da nova lei aos seus destinatários, para que a cumpram no momento fixado para sua vigência. *Veto* é a oposição formal do Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo e remetido para sanção. Pode ser total quando se refere ao texto inteiro, e parcial quando alude a alguns de seus dispositivos. Deve ser feito por escrito e motivado;
- **execução de leis e de outras normas:** cabe ao Prefeito *executar* e fazer cumprir as leis e outras normas legais. Na execução das normas se inclui o poder-dever de fiscalizar, penalizar e recorrer aos meios judiciais para assegurar o cumprimento da norma;
- **expedição de decretos e outros atos administrativos:** incumbe ao Prefeito, privativamente, expedir decretos e, concorrentemente com as demais autoridades executiva expedir outros atos administrativos, tais





como portarias, circulares, ordens de serviço e despachos. Estes atos expressam a conduta administrativa do Executivo, embora muitas vezes tenham conteúdo normativo. A atuação normativa do Executivo é essencial para complementar as leis que apresentam generalidade e abstração;

- **apresentação de projetos de lei:** o prefeito tem competência concorrente com os vereadores, e a população (lei de iniciativa popular) para a apresentação de projetos de lei. Sendo que em alguns casos esta competência é privativa;
- **administração do patrimônio municipal:** cabe ao prefeito zelar pela conservação e regular a utilização dos bens materiais do Município, bem como por seus valores históricos, artísticos e culturais;
- **elaboração e execução do orçamento:** o orçamento público é concebido pela Constituição (art. 165) de forma tripartida, compreendendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, todas estas leis de iniciativa do Executivo. A lei que instituir o **plano plurianual** estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária. A **lei orçamentária anual** explicitará todas as receitas e despesas para o exercício seguinte;
- **arrecadação, guarda e aplicação da receita municipal:** ao prefeito compete supervisionar a arrecadação, guarda e aplicação da receita municipal. As receitas orçamentárias são entradas de recursos que o Estado utiliza para financiar seus gastos, transitando pelo patrimônio do poder público;
- **execução de obras e serviços:** Em sua função de administrador do Município, concentram-se atividades de *planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade*. Para tanto, dispõe de poderes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da prefeitura. Dessa forma, a execução das obras e serviços públicos ficam sujeitos à direção do prefeito. O prefeito irá acompanhar





a prestação das obras diretamente realizadas pelo Município, bem como o processo de contratação (licitação). Além disso, tem o controle da contabilidade municipal, supervisionando toda receita e despesa municipal;

- **prestação de contas:** o prefeito tem o dever de prestar contas de sua gestão financeira e orçamentária à Câmara, bem como de relatar sua administração ao término de cada exercício e ao final de seu mandato;
- **organização e direção do funcionalismo:** ao prefeito compete propor à Câmara a organização do quadro de servidores da Prefeitura, ou seja, a criação e extinção dos cargos, os vencimentos e vantagens, bem como nomear, promover, movimentar e punir seus integrantes. Os cargos e vencimentos dos servidores da Prefeitura devem ser criados por lei de iniciativa exclusiva do Executivo;

Os Prefeitos possuem, de uma maneira geral, atribuições de duas naturezas, uma política e outra administrativa. A política são aquelas que estão relacionadas à condução dos negócios públicos, o planejamento estratégico das ações que serão realizadas, as orientações gerais para execução das atividades, obras e serviços que serão disponibilizados para a população. É nesse momento em que o Prefeito age com discricionariedade, ou seja, com a liberdade de escolha de decisão para o atendimento do interesse público.

Existem ainda as atribuições administrativas que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local. Concretizam-se na execução das leis e na realização das atividades administrativas. Percebemos que entre as duas atribuições, uma está ligada à escolha do Prefeito (política) e outra que está vinculada execução da Lei (administrativa).

2.3.2 O Município hoje

A Constituição vigente consagrou o município como entidade federativa indispensável ao sistema constitucional brasileiro, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia. A autonomia desses entes, sob o ponto de vista constitucional, inclui a auto-organização de seus poderes Executivo e Legislativo, com a eleição de seus membros, a elaboração e execução de leis, a instituição e arrecadação de impostos, a organização e prestação de serviços públicos, a ordenação territorial, e tudo mais que seja relevante ao desenvolvimento local, desde que não conflita com as normas e regras constitucionais.





Mas, acima de tudo, os Municípios, assim como os Estados-membros, detêm capacidade de autoconstituição, o que lhes permite promulgar sua própria Constituição, denominada de Lei Orgânica, sem qualquer intervenção da União ou dos Estados no processo de elaboração e aprovação da mesma. Acrescente-se, ainda, o fato de que a Lei Orgânica Municipal possui *quorum* para aprovação e reforma, o que dota o referido diploma de rigidez similar à do próprio texto constitucional.

Note-se, entretanto, que a autonomia municipal no direito brasileiro não é absoluta, mas simplesmente relativa, pois pela primeira entende-se a autonomia soberana, sem qualquer restrição que possa limitar a ação de quem a tem, própria dos Estados independentes; entre nós a autonomia absoluta pertence à Federação, que é soberana, pois que nela repousa todo o poder político da Federação. Assim, a autonomia dos **Estados**-membros e dos Municípios se mostra relativa, porque se entende uma autonomia meramente administrativa, subordinada ao poder soberano da Federação, detentora de personalidade internacional, um dos caracteres fundamentais da soberania (JÚNIOR, 2012).

Sendo assim, diante da autonomia concedida e assegurada aos municípios brasileiros, tem-se que a Constituição de 1988 institucionalizou um federalismo tridimensional ou federalismo de três níveis, do qual fazem parte não só os entes clássicos – união e estados-membros – mas, também, de forma inovadora, os municípios. Para José Luiz Quadros de Magalhães:

A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia, como conquistam a posição de ente federado, podendo, portanto, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição Federal de leis orgânicas), auto-organizando os seus poderes executivos e Legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a respectiva aprovação. O que ocorrerá com as Constituições municipais será apenas o controle a posteriori de constitucionalidade, o mesmo que ocorre com os Estados-Membros. [...] Alguns autores têm rejeitado a idéia (sic) do município como ente federado (que caracteriza o federalismo de três níveis criado pela Constituição de 1988), por ser uma idéia (sic) nova, mas seus argumentos (ausência de representação no Senado, impossibilidade de falar-se em União histórica de municípios, ausência de poder judiciário no município) são frágeis ou inconsistentes diante da característica essencial do federalismo, que





difere esta forma de Estado de outras formas descentralizadas, ou seja, a existência de um poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados (MAGALHÃES, 2000).

Por essas razões, não há dúvida de que a Constituição de 1988 instituiu um federalismo de três níveis, buscando a descentralização de poderes e competências, bem como a ampliação das atribuições legislativas e executivas municipais, pelo que não é possível conceituar o Município como mera divisão política do Estado-membro, sendo imprescindível considerá-lo como ente federativo integrante e formador do Estado Federal Brasileiro.

Todavia, o reconhecimento de que o Município é ente federado não importa na aceitação da autonomia municipal como algo idealizado constitucionalmente de forma imutável e perfeita. Ao revés, a divisão constitucional de competências legislativas e executivas no Brasil é manifestamente desequilibrada, com ranços notórios de centralização política, oriundos do processo histórico de formação da nação.

De uma breve análise do texto da Constituição, vislumbra-se a enorme gama de competências exclusivas da União, principalmente em matéria tributária e legislativa, relegando-se aos Estados e Municípios tarefas executivas, especialmente de prestação de serviços públicos. Ou seja, à União cabe regulamentar as matérias de maior repercussão social e importância econômica, bem como instituir e recolher os principais impostos, enquanto aos demais entes federados restam obrigações de caráter essencialmente positivo, ligadas à prestação de serviços públicos essenciais, sem que, contudo, sejam-lhes asseguradas fontes próprias de recursos.

Exige-se, pois, um redesenho do pacto federativo, de caráter radicalmente descentralizador (de recursos, poderes e competências), levando-se em consideração que os Estados e, principalmente, os Municípios, devem gozar de autonomia administrativa, financeira e políticas efetivas, e não meramente nominais. Essa necessidade, porém, não descaracteriza a posição do Município como ente integrante e formador do Estado Federal Constitucional Brasileiro.

Resumo

Nesta aula procuramos apontar aspectos gerais sobre o Município e sobre o Poder Executivo municipal.





Iniciamos os estudos do Município na antiguidade, demonstrando que a descentralização política é algo que há muito tempo já está presente na sociedade e ganha destaque na democracia.

Em seguida, vimos as atribuições e a composição do Município. Deve ser destacada a questão da competência municipal sobre os assuntos de interesse local, ou seja, aqueles em que predomina o interesse local sobre o regional ou nacional.

Importante destacar, também, a necessidade de que as funções estatais presentes no âmbito municipal (legislativo e executivo) atuem de maneira harmônica e independente.

Por fim, discutimos a atuação do Prefeito e suas atribuições. Fizemos, ainda, a distinção entre os atos de natureza política (baseadas na discricionariedade) e os atos administrativos.

Atividade de aprendizagem



1. Relacione a autonomia municipal dentro da história da organização política do Brasil e o regime democrático. Há uma tendência à autonomia no regime democrático? Justifique.
2. Existe a exclusividade de competência municipal em tratar sobre os assuntos de interesse local?
3. Deve o Prefeito se submeter à autoridade do Governador de Estado ou do Presidente?
4. Faça a distinção entre as atribuições de natureza política e de natureza administrativa do Prefeito.

Concluída mais essa etapa, espero que você tenha conseguido compreender o papel do Município na história e no momento atual da República Federativa do Brasil. A existência de Municípios bem estruturados e autônomos é um pressuposto para que se tenha um país desenvolvido e democrático.

Com relação à organização administrativa municipal, viu-se o relevante papel do Prefeito na condução do governo local e a responsabilidade inerente ao cargo.



Na próxima aula se discutirá mais o pressuposto da harmonia e independência dos poderes executivo e legislativo. Abordando o Poder Legislativo municipal será possível distinguir melhor a relação entre Prefeitura e Câmara.



Aula 3. A câmara municipal

Objetivos:

- discutir quais as funções das Câmaras Municipais; e
- localizar o funcionamento das Câmaras Municipais, sua composição e seu Regimento Interno.

Prezado(a) Aluno(a),

A atividade parlamentar no Brasil é, de modo geral, mal compreendida pela população. Existe, usualmente, uma confusão entre as funções executivas e legislativas. Não possui, por exemplo, o vereador, a competência para obrigar o Executivo a realizar determinada obra ou prestar qualquer serviço. De outro modo, cabe a ele funções legislativas, de controle, fiscalização e de assessoramento.

Nesta aula será abordado o poder legislativo municipal, estruturado na Câmara Municipal e representado pelos vereadores. Serão discutidas quais as funções da Câmara e dos vereadores.

Outro aspecto tratado será o da composição da Câmara: quantos são os vereadores de cada Município, qual o papel da Mesa Diretora da Câmara e das comissões.

Bons estudos!

3.1 Aspectos gerais

O Poder Legislativo municipal é exercido pela Câmara Municipal. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pelos eleitores do Município para uma **legislatura de quatro anos** e funciona em **sessões legislativas anuais** e em sessões plenárias (ordinárias ou extraordinárias).

A Câmara tem atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de



assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços.

Como órgão colegiado (cujas decisões são tomadas em grupo), ela delibera pelo plenário, é administrada pela Mesa Diretora e é representada pelo presidente da Câmara. No exercício de suas atribuições o plenário vota leis e demais atos normativos previstos na lei orgânica local; a Mesa executa as deliberações do plenário e expede os atos de administração interna e de administração de seu pessoal.

O presidente do Legislativo municipal representa e dirige a instituição, praticando os atos de condução de seus trabalhos e de relacionamento externo da instituição com outros órgãos e autoridades, especialmente com o prefeito, praticando, ainda os atos específicos de promulgação de leis, decretos legislativos e resoluções da Mesa.

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. Cabe à Câmara apenas propor, por deliberação do plenário, **indicações** de medidas administrativas ao prefeito somente a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo. Assim, não cabe aos legisladores a afirmação de que promoveram determinada obra ou serviço público.

Como **não possui personalidade jurídica**, não pode assumir obrigações perante terceiros, ou ser detentora de patrimônio próprio. O ente de personalidade jurídica própria na esfera local é o Município, representado pelo Prefeito.

3.2 Funções da Câmara Municipal

A Câmara Municipal é onde reside o Poder Legislativo da cidade, e representa a instituição que tem por finalidade a fiscalização do Poder Executivo. É através da atuação dos vereadores que se estabelece uma fiscalização e um controle das ações do Executivo. Claro que sua atuação não está limitada somente a isso, a ela é também a casa das leis municipais, onde é criado todo o arcabouço jurídico que sustenta as instituições e as ações do poder público municipal. A atuação das câmaras vai além, já que a instituição também presta assessoramento ao Poder Executivo, procurando melhores soluções e caminhos para por em prática atividades e serviços em prol da municipalidade. Por ser autônoma, a Câmara Municipal ainda faz sua pró-





pria gestão interna. Capitaneadas por seu presidente e sua Mesa Diretora, todos os assuntos administrativos internos ficam sob a responsabilidade da própria instituição.

Função legislativa – competência de votação de leis de assuntos da competência do Município, respeitando as atribuições constitucionais da União e dos Estados-membros. Além da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) há ainda a de complementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, II), ou seja, acrescentar à lei federal e estadual características específicas do Município (BRASIL, 1988).

A iniciativa de lei dos vereadores (possibilidade de proposição de uma norma) se restringe às matérias que a Lei Orgânica Municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. Esse fator restringe bastante a atuação dos vereadores, em função da necessidade de se conferir ao Executivo a atribuição de elaboração das políticas públicas municipais.

Função de controle e fiscalização – função de caráter político-administrativo aplicável aos atos e agentes que a Lei Orgânica Municipal submete à sua apreciação, fiscalização e julgamento.

A função de fiscalização se realiza através da tomada de contas do Prefeito, dos pedidos de informações sobre atividades da administração, da convocação de auxiliares diretos do Prefeito (secretários, diretores, etc.) para prestarem informações sobre assuntos administrativos no plenário ou comissões permanentes, especiais ou de investigação ou de inquérito (SILVA, 2004). Compreende, ainda, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito.

As infrações político-administrativas do Prefeito são passíveis de processo perante a Câmara Municipal. Podem decorrer de denúncia escrita de Vereador. Com exceção do denunciante, os demais membros da Câmara participam do julgamento, podendo concluir o processo com a absolvição ou com a cassação do mandato do acusado, desde que, pelo voto de dois terços dos membros da Câmara, se julgue procedente a denúncia.

Outro controle exercido pelo Legislativo se refere à necessidade de autorização legislativa de determinados atos ou contratos do Executivo, através de autorização prévia ou aprovação posterior. Como exemplos de atos que exigem a autorização legislativa, podemos citar: alienação de bem imóvel





público, abertura de créditos orçamentários suplementares e criação de fundação pública. Assim, sempre que o Executivo pretenda vender determinado bem imóvel, precisa pedir autorização aos representantes do povo para que possa se desfazer do patrimônio municipal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) atribuiu importante papel ao Poder Legislativo na fiscalização da gestão fiscal, merecendo destaque:

I – o atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II – os limites e condições para realização de operação de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III – as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;

IV – as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V – a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos (BRASIL, 2000, art. 59).

Função de assessoramento – Expressa-se através das indicações, apontando medidas e soluções administrativas, que poderiam ser adotadas pelo Executivo. Conforme já dito é mera sugestão que não obriga a atuação do Prefeito.

Função administrativa – Restringe-se à sua organização interna, ou seja, à composição da Mesa Diretora e de suas comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares.

3.3 Composição da Câmara

A composição da Câmara é uniforme em todo o país, variando em número de vereadores proporcionalmente à população do Município. O art. 29, IV da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 58/2009, estabelece que para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:





- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;
- e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;
- (...)
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes. (BRASIL, 1988, art. 29, Inciso IV)

Além dos vereadores, a Câmara se compõe pela: Mesa Diretora; plenário; comissões; e serviços auxiliares, que passaremos a destacar agora.





3.3.1 Vereadores

Os vereadores são agentes políticos investidos de mandato legislativo local, para uma legislatura de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional, por voto secreto e direto.

Como agentes políticos têm normas específicas para sua escolha, investidura, posse, impedimentos, incompatibilidades, atribuições, prerrogativas, remuneração, licença, responsabilidades e conduta, previstas na Constituição Federal e na lei orgânica local.

O **sistema partidário de representação proporcional** considera as cadeiras existentes na Câmara e as distribui na proporção dos votos dados a cada legenda partidária. Em síntese, determina-se o quociente eleitoral (número de votos necessários para a eleição do vereador) dividindo-se o número de votos válidos pelo número de lugares a preencher na Câmara, desprezada a fração igual ou inferior a meio, arredondando para um a fração superior a meio. Após divide-se o número de votos dados à legenda pelo quociente eleitoral, obtendo-se o número de cadeiras por partido.

Exemplificando: imagine um município com 120 mil habitantes, que deverá ter 17 vereadores. Em uma eleição houve 100 mil votos válidos, que deverão ser divididos pelos 17 assentos na Câmara, o quociente eleitoral será de 5882 ($100.000/17=5882$).

Dessa forma, cada legenda terá que ter 5882 votos para eleger um vereador. Suponhamos que determinada legenda teve 20000 votos, logo poderá eleger 3 vereadores.

As **atribuições dos vereadores** são precipuamente legislativas, embora exerçam ainda funções de controle e de fiscalização de determinados atos do Executivo, de julgamento de infrações político-administrativas do prefeito e de seus pares; e pratiquem atos meramente administrativos nos assuntos de organização da Câmara, quando investidos em cargos da Mesa ou em funções transitórias da casa.

É inconstitucional a designação do vereador para participar de atividades executivas do Município, em função da necessidade de manutenção da independência do Legislativo.

No desempenho do mandato os vereadores possuem, além das previstas





no Regimento Interno (necessárias para o pleno desempenho do mandato), duas outras **prerrogativas**: a **inviolabilidade** pelas opiniões, palavras e votos emitidos no exercício do mandato e na circunscrição do Município e a **prisão especial** enquanto não houver decisão condenatória definitiva.

A vereança, que antes constituía função pública gratuita, passou a ser remunerada em todas as Câmaras nos limites estabelecidos pela Constituição Federal no art. 29, inc. VI, vejamos:

O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

- a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta (sic) mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; c) em Municípios de cinquenta (sic) mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta (sic) por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais (BRASIL, 1988, art. 29, Inciso VI).

O vereador pode perder o mandato por cassação ou por extinção. A **cassação**, como ato punitivo, pode advir da própria Câmara, nos casos de conduta incompatível do Vereador com o exercício da investidura política ou de falta ético-parlamentar que autorize a sua exclusão da Câmara, ou pode decorrer da Justiça Penal, nos casos de condenação por crime funcional que acarrete a aplicação da pena acessória de perda ou inabilitação para qualquer função pública; a **extinção**, como simples ato declaratório do perecimento do mandato (morte, renúncia, etc.), é sempre da alçada do presidente da Mesa.





3.3.2 Mesa da câmara

A Mesa é um órgão colegiado, composto de no mínimo três vereadores (presidente, um ou dois vice-presidentes, secretário, às vezes mais de um, e tesoureiro), a quem incumbe a direção dos trabalhos da vereança.

Os membros da mesa são eleitos por seus pares, em geral, na primeira reunião de instalação da sessão legislativa. O seu mandato é de um ou dois anos, conforme dispuser a lei orgânica.

À ela compete dirigir os trabalhos legislativos e administrar a Câmara. O presidente da mesa é também o presidente da casa, a quem cabe efetivamente dirigir os trabalhos. O presidente da Câmara é ainda o substituto eventual do prefeito em caso de impedimento deste e do vice-prefeito.

3.3.3 Comissões permanentes e especiais

Às comissões técnicas permanentes competem os estudos e exame prévio das matérias a serem decididas pelo plenário. Estas comissões são previstas nos regimentos internos das Câmaras, que também disciplinam sua composição, atribuições e funcionamento.

Sempre haverá uma comissão encarregada do exame de constitucionalidade das proposições legislativas; essa comissão, geralmente, toma o nome de Comissão de Constituição e Justiça ou de Legislação. Outra comissão (Comissão de Orçamento e Finanças Públicas) deverá encarregar-se do exame de proposições que envolvam assuntos financeiros, tais como realização de despesas, dar parecer sobre a proposta orçamentária, prestações de contas, arrecadação de receitas, aumento ou diminuição de **alíquota** de tributos, empréstimos, e outros temas semelhantes. Outra comissão cuidará do exame dos assuntos ligados à educação e cultura, e assim por diante.

Além das comissões permanentes podem ser criadas especiais, para o estudo de assuntos determinados, como no caso de uma comissão especial criada para apurar determinada denúncia que chegou ao conhecimento da Câmara.

3.3.4 Comissões especiais de inquérito ou comissões parlamentares de inquérito

As Câmaras são autorizadas a criar comissões especiais de inquérito (ainda que não haja previsão na Lei Orgânica do Município) destinadas a apurar, em prazo certo, fato determinado que se inclua na competência municipal.

A-Z

Alíquota: É a parte da unidade de medida que a lei determina para a obtenção do montante do tributo, geralmente é um percentual a ser multiplicado pela base de cálculo da matéria tributável.





Exige-se, para a constituição dessas comissões, o requerimento à Mesa subscrito por certo número de Vereadores, geralmente um terço ou um quarto dos membros da Câmara.

As comissões especiais de inquérito têm alguns poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, o que inclui, entre outras faculdades:

- I. requisitar funcionários da Câmara Municipal, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, necessários ao desenvolvimento de seus trabalhos;
- II. determinar diligências, convocar Secretário Municipal, tomar depoimento de autoridade, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar informações, documentos e serviços, inclusive policiais, e transportar-se aos lugares onde se fizer necessária sua presença.

3.3.5 Serviços auxiliares da Câmara

A câmara, como órgão legislativo, tem necessidade de serviços auxiliares e de funcionários próprios, para bem realizar suas atividades específicas. Esses serviços e funcionários se distribuem, geralmente, na **secretaria** (responsável pelos serviços burocráticos), **tesouraria** (responsável pelo recebimento e recolhimento dos recursos, bem como da execução orçamentária da Câmara), **assessoria técnico-legislativa** (funções especializadas de assessoria).

Todo serviço da Câmara pode ser criado, modificado ou extinto por resolução, com a dispensa da sanção do prefeito, por ser matéria de sua competência exclusiva e consequência de sua autonomia.

3.4 Regimento Interno da Câmara

É de competência exclusiva das câmaras votarem os respectivos regimentos internos. O Regimento da Câmara disciplinará os trabalhos legislativos, administrativos e de polícia da Câmara. Respeitados os dispositivos das Constituições, federal e do estado, bem como os da Lei Orgânica dos municípios. O Regimento Interno regula todos os aspectos relativos à atividade parlamentar, sendo a lei dos vereadores.

O Regimento Interno deverá disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos vereadores, da Mesa Diretora, da presidência, bem como o das comissões permanentes ou especiais.





Resumo

Nesta aula buscamos identificar quais as funções e a composição da Câmara Municipal.

Iniciamos os estudos com as funções da Câmara, que além da legislativa, compreende a importante função de controle e fiscalização. Vimos que o vereador tem função de assessoramento podendo apenas indicar soluções administrativas ao Executivo.

Em seguida, foi realizada a análise sobre a composição da câmara, indicando a quantidade de vereadores por município, a forma de obtenção, remuneração e perda de mandato parlamentar.

Apresentamos, também, os órgãos da câmara municipal, quais sejam: a mesa Diretora, as Comissões Permanentes e Especiais e os serviços auxiliares.



Atividades de aprendizagem

1. Pesquise o regimento interno da câmara de vereadores do seu município e verifique quais são as comissões permanentes, qual sua composição e quais são as suas competências.
2. Como é possível que candidatos a vereador tenham a mesma votação e que apenas um deles se eleja?
3. Pode o vereador obrigar o Poder Executivo a executar determinada obra?
4. Em um município de 80.000 (oitenta mil) habitantes qual será o número de vereadores e qual será a remuneração máxima que eles poderão receber?

Finalizados os estudos sobre a câmara municipal, espero que você tenha conseguido compreender quais as funções dos vereadores e a composição do poder legislativo municipal.

Na próxima aula discutiremos um importante fator para a autonomia municipal, que é a capacidade de instituição e arrecadação dos tributos.



Aula 4. Finanças municipais

Objetivos:

- definir o que é Tributo e quais são suas espécies; e
- caracterizar quais são as fontes de receita do Município.

Prezado(a) aluno(a),

Para fazer face às despesas, tais como as obras e os serviços necessários à população, o Município precisa obter os recursos financeiros. A forma principal que encontra para a obtenção de recursos é através da sua autoridade coercitiva, utilizando do seu poder constitucional de arrecadar tributos.

Embora seja algo que gere o descontentamento da população, o tributo é uma realidade histórica. O que precisa ser discutido é a justiça fiscal, ou seja, a proporcionalidade entre a tributação e as rendas usufruídas por cada parcela da população.

Em nossa última aula, apresentaremos o conceito de tributo, suas espécies e os tributos que compõem a arrecadação municipal.

4.1 Receitas orçamentárias

Não se pode falar em autonomia de qualquer ente se não há a chamada autonomia financeira. Esta é a capacidade da instituição de arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das rendas locais (BRASIL, 1988, art. 30, Inciso III).

São considerados ingressos todas as entradas de bens ou direitos, em um certo período de tempo, que o Estado utiliza para financiar seus gastos, podendo ou não se incorporar ao seu patrimônio (BRASIL, 2009).

As **receitas orçamentárias** são entradas de recursos que o Estado utiliza



para financiar seus gastos, transitando pelo patrimônio do poder público.

Os ingressos podem ser classificados em dois grupos:

a) Receitas Públicas Originárias: São aquelas que provêm do próprio patrimônio do Estado, podendo ser:

I – Patrimoniais: São as receitas que provêm das rendas geradas pelo patrimônio do próprio Estado (mobiliário e imobiliário), tais como as rendas de aluguéis, as receitas decorrentes das vendas de bens, dividendos e participações. Entram ainda neste conceito as receitas decorrentes de pagamento de royalties pela exploração do seu patrimônio por delegatários (concessionários e permissionários) de serviços públicos.

II – Empresariais: são aquelas provenientes das atividades realizadas pelo Estado como empresário, seja no âmbito comercial, industrial ou de prestação de serviços.

b) Receitas Públicas Derivadas: são aquelas obtidas pelo Estado mediante sua autoridade coercitiva. Dessa forma, o Estado exige que o particular entregue uma determinada quantia na forma de tributos ou de multas, exigindo-as de forma compulsória.

4.2 Receita tributária

O Tributo tem por finalidade obter recursos financeiros para o Estado para que esse possa custear suas atividades. De acordo com o art. 3º do Código Tributário Nacional - CTN: "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". (BRASIL, 1966).

Os Tributos possuem as seguintes características:

Toda prestação pecuniária – Aquilo que o devedor está obrigado a entregar ao credor. É o objeto de uma obrigação jurídica. Pecuniária vem do latim "pecus", significando rebanho, riqueza, fortuna, querendo dizer representada por dinheiro. Assim prestação pecuniária é a entrega do dinheiro que o cidadão é obrigado a fazer ao Estado.





Compulsória – O tributo é obrigatório e caracterizado pela ausência do elemento vontade das partes, pois, é a lei que determina a sua incidência. O dever de pagar a prestação pecuniária surge independentemente da vontade.

Em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir – O Tributo sempre é uma prestação em dinheiro, em moeda, não havendo no sistema brasileiro, tributo pago “in natura”. Que não constitua sanção de ato ilícito - multa ou o confisco, que embora sejam receitas públicas, não são tributos. O tributo não apresenta caráter repressivo ou de penalidade.

Instituída em Lei (Princípio da Legalidade Tributária) - Somente a Lei pode instituir ou aumentar tributo (BRASIL, 1988, art. 150, inciso I).

Cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada - refere-se aos atos praticados pela autoridade que devem estar em consonância com a lei, ou seja, são atos vinculados aos ditames da lei.

Após analisarmos as características dos Tributos, veremos que conforme o art. 5º do CTN, tributos podem ser: 1 – Impostos; 2 – Taxas; 3 – Contribuição de Melhoria (BRASIL, 1966, art. 5º). Estas espécies tributárias podem ser instituídas pela União, Estados e Municípios, de acordo com o art. 145 da Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 145).

4.2.1 Impostos

Os impostos cobrados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, são tributos cuja obrigação tem por **fato gerador** uma **situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte** (BRASIL, 1966, Art. 16). Logo, por esse pagamento, o contribuinte não recebe nenhuma contraprestação direta ou imediata. Dessa forma, o Estado não fica vinculado a nenhuma contraprestação para o contribuinte que pagou o referido imposto.

Por isso, é equivocada a afirmação corriqueira: “*como é possível pagar IPVA caro e não ter as estradas em boas condições de tráfego?*”. Ora, no momento de elencar quais seriam os impostos, o constituinte buscou tributar situações que demonstram a **capacidade contributiva** do cidadão, ou seja, sua condição econômica para contribuir com o financiamento estatal. Logo, a condição de possuir veículo indica uma capacidade de contribuir para o financiamento das ações do governo.

A-Z

Fato Gerador: É o elemento, o ato ou a ocorrência que a lei tributária indica como causa jurídica do tributo. Desde que surja o fato definido na lei, nasce a dívida fiscal.





Assim, o imposto, diversamente da taxa e da contribuição, é arrecadado em benefício de toda a coletividade, visando atender às necessidades administrativas de ordem geral.

4.2.2 Taxas

As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia administrativa, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição (BRASIL, 1966, Art. 77). Ao contrário dos impostos, as taxas são tributos vinculados, ou seja, o fato gerador está atrelado a alguma contraprestação estatal. A taxa tem como característica, na materialidade do seu fato gerador, a atuação estatal que se refere diretamente ao contribuinte, em forma de contraprestação de serviços. Assim, o Estado presta um serviço ao contribuinte e este fica com a obrigação de pagar.

A definição de poder de polícia está disciplinada pelo art. 78 do CTN:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade (sic) pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos (BRASIL, 1966, Art. 78).

4.2.3 Contribuições de melhoria

A Contribuição de melhoria é um tipo de tributo cuja obrigação tem por fato gerador a valorização de imóveis do contribuinte em decorrência da execução de obras públicas. Pode proporcionar o investimento através da contribuição dos proprietários que serão beneficiados.

4.3 Tributos e outras receitas municipais

A Constituição da República ao estabelecer a competência tributária, reserva à exclusiva competência municipal instituir e arrecadar: 1) imposto predial e territorial urbano (IPTU); 2) imposto sobre transmissão “inter-vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens móveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão





de direitos à sua aquisição (ITBI); 3) imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL, 1988, Art. 156, caput).

4.3.1 Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

O IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel localizado na zona urbana do Município (BRASIL, 1966. Art. 32). Logo, se o indivíduo tem a propriedade ou a posse de imóvel deverá ser contribuinte do IPTU.

Entende-se como zona urbana, ainda nos termos do CTN (art. 32, §1º), a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos urbanos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos discriminados no referido artigo, construídos ou mantidos pelo poder público.

Além da zona urbana, é possível a cobrança do tributo em área urbanizável ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio. A distinção entre área urbanizável e área de expansão urbana é apresentada em Meirelles (2008):

Área urbanizável e área de expansão urbana têm conceitos equivalentes, diferindo apenas quanto à localização. Com efeito, ambas são porções do território municipal destinadas à urbanização, mas a expressão “área urbanizável” aplica-se à parte distinta e separada de qualquer núcleo urbano, ao passo que a “área de expansão urbana” é a que se reserva em continuação a área urbanizada, para receber novas construções e serviços públicos, possibilitando o normal crescimento de cidades e vilas.

A distinção entre propriedade urbana e propriedade rural se faz necessária tendo em vista a possibilidade de conflito de competência tributária entre Município (IPTU) e União (Imposto Territorial Rural – ITR).

As alíquotas do IPTU devem ser fixadas por lei municipal, que deverá obedecer às limitações impostas pelos arts. 145 e 150 da CF – dentre as quais se destacam o respeito aos princípios da capacidade contributiva, da isonomia, da anterioridade e da espera nonagesimal, bem como o da vedação ao confisco (BRASIL, 1988, arts. 145 e 150).





A-Z

Base de Cálculo: grandeza econômica sobre a qual se aplica a alíquota para que se calcule a quantia a ser paga pelo contribuinte ou responsável.

A **base de cálculo** do IPTU é o valor venal do imóvel, não se considerando o valor de bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade (BRASIL, 1966, art. 33).

O contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (BRASIL, 1966, art. 34).

Característica importante do IPTU é a possibilidade de sua utilização em caráter extrafiscal na condução da política urbana municipal. Nos termos da Constituição, é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de progressividade da alíquota do IPTU no tempo (BRASIL, 1988, art. 184, §4º, Inciso II).

Além da progressividade do tributo no tempo, a Carta Magna prevê a possibilidade do tributo de ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade (definida pelo plano diretor) (BRASIL, 1988, art. 156, §1º, Inciso II).

4.3.2 Imposto Sobre Transmissão “inter-vivos” – ITBI

O ITBI tem como fato gerador a transferência *inter-vivos* a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (BRASIL, 1988, art. 156, Inciso II).

A competência é municipal quando se trata de transmissão onerosa *inter-vivos*, diferente da transmissão *causa mortis* e das transações gratuitas (herança e doação) cuja competência é estadual.

A base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, ou seja, o valor de mercado (BRASIL, 1966, Art. 38).

O ITBI tem sua alíquota fixada por lei ordinária do Município competente, e o contribuinte do imposto pode ser tanto o adquirente como o transmitente, conforme dispuser a lei tributária municipal.





4.3.3 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS

Nos termos do art. 156, III da Constituição, o ISS incide sobre os serviços de qualquer natureza não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. Ou seja, cabe ao Município instituir imposto sobre serviços, desde que estes não estejam na esfera de competência do ICMS e que estejam definidos em lei complementar, atualmente a Lei Complementar 116/2003 (BRASIL, 1988, art. 156, Inciso III e art.155, Inciso II).

O conceito de serviço pode ser extraído no direito civil (Código Civil, arts. 593 e 594), que engloba aquele serviço que não esteja sujeito às leis trabalhistas ou à lei especial e toda espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, contratado mediante retribuição (BRASIL, 2002, arts. 593 e 594).

A referida lei complementar traz em seu bojo os dispositivos que configuram o fato gerador e a base de cálculo do ISS, enumerando em uma lista anexa quais são os serviços sobre os quais irá incidir. A lista é taxativa, logo o Município não pode lançar o ISS sobre serviços não constantes da mesma.

A efetividade da prestação do serviço é requisito para a constituição da obrigação tributária, dado o fato gerador que se materializa na prestação e a base de cálculo, cuja regra é o preço do serviço prestado.

Exceção à regra da cobrança do preço do serviço é o estabelecimento de tributação fixa, prevista no Dec. Lei 406/68 (art. 9º, §§1º e 3º) e não revogada pela LC 116/2003, que permite a estipulação de alíquotas fixas ou variáveis em função da natureza do serviço, possível nas seguintes hipóteses: prestação de serviços sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte e serviços prestados por algumas sociedades de profissionais com assunção de responsabilidade pessoal.

Consoante o art. 3º da LC 116/2003, o serviço se considera prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas em seus incisos I a XXII, quando o imposto será devido no local da prestação do serviço. As hipóteses elencadas tratam de serviços passíveis de execução fora dos limites do Município onde está localizado o estabelecimento prestador, situações nas quais o imposto será devido no local da efetiva prestação (BRASIL,2003, art. 3).

O sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamen-





to do tributo. Pode ser o contribuinte (prestador do serviço – art. 5º LC 116/2003) ou o responsável, aquele a quem, de acordo com o art. 6º LC 116/2003, é atribuída a responsabilidade pelo recolhimento integral do ISS como tomador ou intermediário do serviço. A existência da figura do responsável facilita sobremaneira a fiscalização e arrecadação do ISS (BRASIL, 2003, art. 6).

4.3.4 Impostos Partilhados

Consideram-se impostos partilhados aqueles ao quais a Constituição determina que uma pessoa política (União, Estado e Município) deve partilhar do produto da arrecadação de determinados tributos de outra, de acordo com Carrazza (2004). Trataremos aqui daqueles impostos em que o Município recebe a partilha de tributos de outros entes.

Inicialmente, cumpre destacar que a partilha é parcial, representada pelas quotas-partes que a Constituição prescreve sejam distribuídas aos Municípios; salvo quanto ao imposto de renda, em que o Município retém todo o produto da arrecadação. Esta partilha, em regra, não pode sofrer retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego (BRASIL, 1988, art. 158, Inciso I e art. 160).

Analisaremos os impostos partilhados que são: imposto de renda; imposto territorial rural; imposto sobre a propriedade de veículos automotores, e imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias. Trataremos ainda do Fundo de Participação do Município que é composto pela partilha de impostos de competência da União.

4.3.5 Imposto de Renda

Imposto privativo da União, o imposto de renda incide sobre a renda e proventos de qualquer natureza. Tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais que não configurem renda (BRASIL, 1988, art. 153, Inciso III).

A participação do Município neste tributo é integral quando incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por ele, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. Além disso, há participação do Município neste imposto no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 1988, art. 158, Inciso I).





4.3.6 Imposto territorial rural (ITR)

Imposto de competência da União, o ITR incide sobre a propriedade territorial rural, sendo que ao Município é conferida a participação em metade do produto da arrecadação, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III, que permite a fiscalização e cobrança pelos Municípios que assim optarem).

O fato gerador do ITR, estabelecido pelo art. 29 do CTN, é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

4.3.7 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)

O IPVA é de competência estadual, sendo destinada ao Município a metade do produto arrecadado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seu território. Tem como fato gerador a propriedade de veículos automotores (BRASIL, 1988, art. 155, Inciso III, art. 158, Inciso III).

4.3.8 Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)

O ICMS é de competência estadual e tem como fato gerador a circulação de operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte inter-estadual e inter-municipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (BRASIL, 1988, art. 155, Inciso II).

O ICMS é não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação ou prestação com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado ou pelo Distrito Federal (BRASIL, 1988, art. 155, §2, Inciso I).

Para determinação do imposto a recolher, adota-se o método do crédito fiscal; o qual procura, por meio da dedução do imposto pago na operação anterior, alcançar apenas a circulação mercantil líquida de cada empresa, ou seja, tributar apenas o valor adicionado realizado por ela, conforme Beleeiro (2005).

Nele, a participação municipal é de 25% do produto da arrecadação, sen-





do que essas parcelas de receita serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 1988, art. 158, Inciso IV).

4.3.9 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

O IPI, imposto de competência da União sobre produtos industrializados. Tem como fato gerador o seu desembaraço aduaneiro, quando de procedência estrangeira; a sua saída dos estabelecimentos; e a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão (art.46, CTN). Tem a sua partilha vinculada em 23,5% ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Para determinação da incidência do imposto, considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo (BRASIL, 1988, art.159, Inciso I. alíneas "a" e "d").

Da parte que cabe aos Estados (25%), deverá haver uma redistribuição. Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II, já mencionados na parte que tratou do ICMS (BRASIL, 1988, art.158, parágrafo único, Inciso I e II).

4.3.10 Fundo de Participação dos Municípios

O FPM é constituído de 23,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados, descontada a parcela da arrecadação do imposto de renda retido em conformidade com o art. 158, I, (BRASIL, 1988, art.159, Inciso I, "a" e "d").

À União cabe administrar o FPM, regulando sua aplicação, nos limites fixados em lei, e procedendo à distribuição e entrega dos seus recursos.

Conforme o art. 161, parágrafo único, da Constituição Federal, o cálculo das quotas do FPM é realizado pelo TCU, com base nos dados fornecidos pelo IBGE, que elabora o coeficiente individual de participação de cada Município.

Inicialmente, é feita uma distribuição do fundo em 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados e 90% (noventa por cento) aos demais





Municípios do País. Dessa parcela é feita uma nova distribuição proporcional de acordo com a população do Município conforme, art.91, §1º e 2ª, CTN.

Resumo

Nesta aula fizemos uma breve apresentação dos tributos, demonstrando a composição da arrecadação municipal.

Inicialmente, abordamos as receitas públicas originárias e derivadas. Sendo que as receitas públicas derivadas são as responsáveis pela maior parte dos ingressos.

Em seguida, tratamos das espécies de tributo. Como pudemos ver, os impostos não têm vinculação com a contraprestação de obras ou serviços públicos. Importante conceito tratado foi o da capacidade contributiva, pressuposto básico de justiça na arrecadação de impostos.

Por fim, tratamos aspectos gerais dos impostos que compõem a arrecadação municipal e do Fundo de Participação Municipal.

Atividades de aprendizagem

1. Qual a distinção entre as Receitas Públicas Originárias e Derivadas?
2. Qual a diferença entre os impostos e as taxas?
3. De que forma o IPTU pode ser utilizado como instrumento de política pública urbana?
4. O que são impostos partilhados? Cite um exemplo.
5. Pesquise na rede mundial de computadores algum município que disponibilize informações sobre os dados da receita municipal e aponte quais as principais fontes de arrecadação. Sugiro a pesquisa na Lei Orçamentária Anual ou em prestações de contas, que usualmente são disponibilizadas em sítios eletrônicos institucionais dos Municípios.



Encerrada a disciplina, desejo a todos boa continuidade nos estudos. Mantemos o contato até o final do curso e estejam à vontade para tirar eventuais dúvidas ou discutir os temas estudados.

Até a próxima!



Palavras Finais

Chegamos ao final de nossa disciplina. Espero que você tenha conseguido acompanhar o conteúdo que lhe foi oferecido. Tome este caderno como um referencial inicial para seu aprendizado dentro da Disciplina Administração Pública, mas não fique preso a ele. Busque agregar mais informações, faça várias pesquisas sobre o tema, procure expandir seus horizontes, pois dessa forma, você estará construindo um conhecimento mais sólido que irá contribuir em muito para sua formação na área de Serviços Públicos.

Lembre-se: mantenha sempre sua curiosidade, formule indagações! Ter boas perguntas pode ser mais importante do que ter boas respostas. Quanto mais questionador você for, mais interesse terá de buscar novos aprendizados. Sucesso e boa sorte!





Guia de Soluções

Aula 1

1. Utilize-se dos pensamentos dos filósofos citados no caderno do curso, e busque informações atuais sobre o tema em sítios eletrônicos ou livros.
2. Para enriquecer sua resposta, procure estabelecer a diferença entre competência comum e competência exclusiva. Cite as referências utilizadas.
3. Procure apresentar a estrutura de forma esquematizada.
4. Lembre-se de indicar, nessa questão, as fontes consultadas.

Aula 2

1. Ao fundamentar sua resposta, procure utilizar-se de dados ou fatos históricos, apresentando as fontes consultadas.
2. Defina a expressão “interesse local”. Justifique e fundamente sua resposta.
3. Busque o enriquecimento de sua resposta através de pesquisa em sítios eletrônicos, apresentando a referência dos arquivos consultados.
4. Apresente a fundamentação legal de sua resposta e dê um exemplo do exercício dessas atribuições.

Aula 3

1. Para enriquecer sua resposta, consulte também a Lei Orgânica do seu Município. Apresente a composição esquematizada e, após, defina as competências.
2. Busque informações em sítios eletrônicos para complementar a questão. Cite exemplos, lembrando sempre de indicar as fontes consultadas.
3. Justifique sua resposta e dê exemplos.
4. Indique a fundamentação legal utilizada para responder ao questionamento.



Aula 4

1. Além da definição apresentada no caderno, para distinguir as receitas públicas você pode também se utilizar de outras fontes (livros, sítios eletrônicos, etc.). Lembre-se de apresentar a referência ao final da resposta e, para enriquecê-la, é recomendável a utilização de exemplos.
2. Lembre-se de mencionar as principais características de ambas as espécies tributárias, assim, ficará mais fácil, ao final, diferenciá-las.
3. Lembre-se das características dos impostos, mencionadas na atividade 2, para apontar a forma de utilização destes como instrumento de política pública.
4. Assim como na atividade 1, utilize outras fontes de pesquisa e apresente sua própria definição para a expressão, apontando exemplos diferentes dos já citados no caderno.
5. Busque, primeiramente, informações relacionadas ao seu próprio município e, para enriquecer sua resposta, tente compará-las com as informações de algum outro município de sua escolha. Lembre-se de citar as fontes de pesquisa ao final de sua resposta.



Referências

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**, atualizada por Misabel Abeu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BRASIL. Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.

BRASIL. Constituição Imperial, 25 de março de 1824.

BRASIL. Constituição Federal, 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. Constituição Federal, 16 de julho de 1934.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003.

BRASIL, Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

BRASIL. Código Civil, Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2010. Brasília: 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

COELHO, Ricardo Coelho. **Ciência Política**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: CAPES: UAB, 2010.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Tradução Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: EDAMERIS, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

JÚNIOR, Marcos de Oliveira Vasconcelos. **O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20774>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos,



2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Manual do Vereador**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.





Currículo dos Professores-autores

Ana Flávia Xavier

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (2006) e mestrado em Engenharia Mineral pela Universidade Federal de Ouro Preto (2010). Atualmente é professora bolsista do Centro de Educação a Distância (CEAD) do IFMG e assessora jurídica do Serviço Municipal de Água e Esgoto de Ouro Preto - SEMAE.

Celso Guimarães Carvalho

Especialista em Direito Público (2009), graduado em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (2005). Atualmente é Superintendente de Planejamento da Prefeitura Municipal de Ouro Preto. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: administração pública, gestão governamental, planejamento, direito administrativo e finanças públicas.





Anexo I – Texto de apoio

Por exemplo, tomaremos Roma, que nos é apresentada em trecho da Obra “A Cidade Antiga” (Coulanges, 2006):

O primeiro cuidado do fundador é escolher o local da nova cidade. Mas essa escolha, coisa grave, e da qual se crê depender o destino do povo, sempre foi deixada à decisão dos deuses. Se Rômulo fosse grego, teria consultado o oráculo de Delfos; se fosse samnita, teria seguido o animal sagrado, o lobo ou o picanço. Latino, muito vizinho dos etruscos, iniciado na ciência augural, pede aos deuses que lhe revelem sua vontade pelo voo dos pássaros. Os deuses apontam-lhe o Palatino.

Chegado o dia da fundação, oferece primeiramente um sacrifício. Seus companheiros enfileiram-se ao seu redor, acendem um fogo de ramos, e cada um deles pula através das chamas. A explicação desse rito é que, para o ato que se vai cumprir, é necessário que o povo esteja puro: ora, os antigos julgavam purificar-se de toda mancha física ou moral pulando através da chama sagrada.

Depois que essa cerimônia preliminar preparou o povo para o grande ato da fundação, Rômulo cava um pequeno fosso de forma circular, onde lança um torrão, por ele trazido da cidade de Alba. Depois, cada um de seus companheiros, um por um, lança no mesmo lugar um pouco de terra trazida de seu país de origem. Esse rito é notável, e revela nesses homens um pensamento que é preciso assinalar. Antes de chegar ao Palatino, eles moravam em Alba, ou em alguma outra cidade vizinha. Lá estava seu lar, lá seus pais haviam vivido, e estavam sepultados. Ora, a religião proibia abandonar a terra onde o lar estava fixado e onde repousavam os antepassados divinos. Era preciso, pois, para se livrarem de toda impiedade, que cada um daqueles homens usasse de uma ficção, e que levasse consigo, sob o símbolo de um torrão de terra, o solo sagrado em que seus antepassados estavam sepultados, e ao qual estavam ligados os manes. O homem não podia mudar-se sem levar consigo a terra e seus ancestrais. Era necessário que observasse esse rito para que pudesse dizer, mostrando o novo lugar que adotara: Esta é ainda a terra de meus pais: Terra patruum, patria, aqui é minha pátria, porque aqui estão os manes de minha família.

O fosso onde cada um lançara um pouco de terra chamava-se mundus; ora, essa palavra designava, especialmente na antiga língua religiosa, a região





dos manes. Desse mesmo lugar, segundo a tradição, os manes dos mortos escapavam três vezes por ano, desejosos de rever a luz por um momento. Não vemos ainda, nessa tradição, o verdadeiro pensamento dos homens antigos? Lançando ao fosso um torrão de terra da antiga pátria, acreditavam encerrar nela também as almas dos antepassados. Essas almas, ali reunidas, deviam receber culto perpétuo, e velar sobre seus descendentes. Rômulo, nesse mesmo lugar, levantou um altar, e acendeu o fogo. Este foi o fogo sagrado da nova cidade.

Ao redor desse fogo devia erguer-se a cidade, como a casa se eleva ao redor do lar doméstico. Rômulo traça um sulco, que marca os limites. Ainda aqui os mínimos detalhes estão fixados pelo ritual. O fundador deve servir-se de uma relha de cobre; a charrua é puxada por um touro branco e uma vaca da mesma cor. Rômulo, de cabeça coberta, trajando vestes sacerdotais, segura ele mesmo a rabiça da charrua, e a dirige, entoando preces. Seus companheiros o seguem, observando religioso silêncio. À medida que a relha levanta torrões de terra, lançam-nos cuidadosamente para o interior do recinto, a fim de que nenhuma parcela daquela terra sagrada fique do lado do estrangeiro.

Esses limites traçados pela religião são invioláveis. Nem o estrangeiro, nem o cidadão têm o direito de transpô-los. Pular por cima desse pequeno sulco é ato de impiedade; a tradição romana diz que o irmão do fundador havia cometido esse sacrilégio, e o havia pago com a vida.

Mas, para que se pudesse entrar na cidade, e sair dela, o sulco era interrompido em alguns lugares; para isso Rômulo levantava a relha; esses intervalos chamavam-se portae, as portas da cidade.

Sobre o sulco sagrado, ou um pouco atrás, levantam-se depois muralhas, também sagradas. Ninguém poderá tocá-las, mesmo para restaurá-las, sem permissão dos pontífices. De ambos os lados dessa muralha, um espaço de alguns pés é reservado à religião; chamam-no pomoerium; não se permite passar por ali a charrua, nem levantar ali construção alguma.

Tal foi, de acordo com uma multidão de testemunhos antigos, a cerimônia da fundação de Roma. Aos que perguntarem como a lembrança dessa cerimônia pôde se conservar até os escritores que a transmitiram, responderemos que ela era lembrada cada ano, à memória do povo, por uma festa de aniversário, a que chamavam dia natal de Roma. Essa festa foi celebrada



em toda a antiguidade, de ano em ano, e o povo romano ainda a celebra na mesma data de outrora, no dia 21 de abril: assim é que os homens, através de suas incessantes transformações, ficam fiéis aos velhos costumes!

Não podemos supor razoavelmente que esses ritos tenham sido imaginados pela primeira vez por Rômulo. Pelo contrário, é certo que muitas cidades antes de Roma foram fundadas da mesma maneira.

