

Historico município - IBAM

A Evolução do Município no Brasil – Conceituação e Gênese



Município é a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura.

Art. 87 da Constituição de Alagoas, transcrita por Hely Lopes Meirelles, in *Direito Municipal Brasileiro*, 1ª ed. pág.70, Ed. Rev. dos Tribunais, 1957

Gênese



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

Ao se expandir, pela força das armas, e conquistar o mundo de então, o Império Romano, para manter controle sobre os vencidos, trocava sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, ou seja, ao Senado, por alguns privilégios, como o direito de contrair matrimônio (*jus connubium*), ao comércio (*jus commercium*) e à eleição de governantes para suas cidades (*jus suffragii*). Se obtivesse todos estes privilégios, o Município era tido como aliado ou confederado (*foederata*),

gozando da maior autonomia que o Senado concedia, em relação ao direito romano (*jus italicum*); os que não tinham todos estes privilégios também não tinham direito a voto (municipia coeritas = municípios cujos cidadãos eram privados do voto).

Como em toda a antigüidade, somente o cidadão livre (*cives municipes*) tinha direito a votar; não foi diferente nas regiões colonizadas por Roma, onde os "bárbaros" estrangeiros (*incolae*) não votavam nem exerciam outros direitos de cidadão.

A administração de uma Cidade/Município era exercida: (a) por um colegiado, composto de dois (*duumviri juridicundo*) ou quatro (*quatuorviri juridicundo*) magistrados, com plenos poderes, especialmente o de justiça; (b) pelos edis, ou servidores auxiliares, encarregados do setor administrativo e de polícia; (c) pelo questor ou exator, encarregado da arrecadação de tributos; (d) pelo curador (*curator*), ou fiscal dos negócios públicos; (e) pelo defensor da cidade (*defensor civitatis*); (f) pelos notários (*actuaria*) e (g) pelos escribas, ou copistas dos documentos públicos. Todos os servidores eram auxiliares do colegiado.

A legislação local (*editus*) provinha de um Conselho Municipal (*Curia* ou *Ordo Decurionum*), formado de cidadãos escolhidos periodicamente (de cinco em cinco anos) e com funções semelhantes às do Senado.

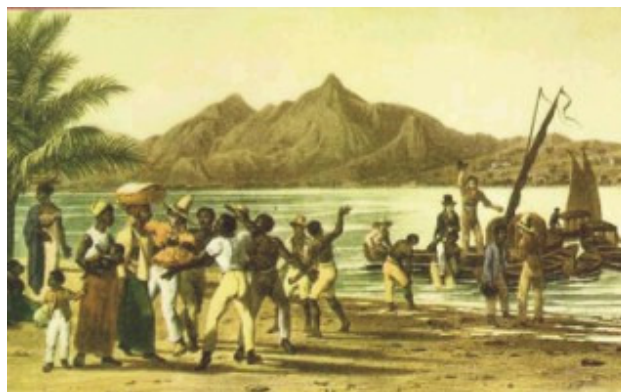
Com Júlio César, este modelo de administração foi estendido, pela Lei Municipal Júlia (*Lex Julia Municipalis*) ao vasto território conquistado, incluindo França, Espanha e Portugal, na Península Ibérica. Mas, como o poderio romano foi sendo solapado pelos bárbaros, que passaram a dominar seus antigos territórios, a lei municipal foi sofrendo, ao longo do tempo e de acordo com os novos dominadores, características próprias.

Tais modificações envolveram a substituição do Conselho dos Magistrados pelo Colégio dos Homens Livres, denominado, pelos germânicos, de Assembléia Pública de Vizinhos (*Conventus Publicus Vicinorum*), exercendo, simultaneamente, funções administrativas, policiais e judiciais.

Visigodos e árabes introduziram novas modificações nas então chamadas comunas (Municípios): pagamento de tributos (chamados monera) pelos munícipes e criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça), de alvazil (vereador, camarista) e de almotacé (inspetor de pesos e medidas, encarregado de taxar mercadorias).

Foi assim que, inspirado no modelo romano, onde exercia funções políticas, legislativas e administrativas, o Município também recebeu influências de visigodos e árabes, chegando à comuna portuguesa para, então, vir a se implantar em terras brasileiras.

No Brasil Colônia



As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que, regendo Portugal, regeram o Brasil desde seu descobrimento até a Independência, transplantaram o modelo municipal lusitano para nosso

País, com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Desta forma, nossos Municípios tinham um Presidente, três Vereadores, um Procurador, dois Almotacés, um Escrivão, um Juiz de Fora vitalício e dois Juizes Comuns, eleitos com os Vereadores. Assim nasceu a administração da primeira vila brasileira, a de São Vicente, em 1532.

Apesar de praticamente subjugados pelo poder centralizador das Capitâneas, os Municípios brasileiros, através de suas Câmaras, sempre buscaram autonomia e independência administrativa da Metrópole, apoiados pela Igreja, nunca pelos Donatários. E conseguiram algumas vitórias, desafiando a Coroa, como é o caso da criação de novas vilas (onde se levantava o pelourinho, como seu símbolo e como desafio à autorização expressa do Rei para que tal ocorresse), que ocorreu sem autorização real, pela força e determinação do povo, como exemplificam os fatos registrados em Campos, Parati e Pindamonhangaba, no século XVII. E, de igual modo, atesta a participação ativa das Câmaras Municipais no movimento da Independência. É como registro do poder e da crescente autonomia dessas Câmaras que o projeto da Constituição de 1824 lhes foi submetido.

Centralismo e Imobilismo no Império



Infelizmente, o período imperial foi de nefasto cerceamento da atuação das Câmaras Municipais, que perderam funções políticas e financeiras, embora seu Presidente exercesse funções executivas (sob protestos e denúncias de políticos e estadistas). Inspirado na legislação napoleônica de 1804, o Império transformou as Câmaras Municipais em "corporações meramente administrativas", pela Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828.

Os Municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função judicante, que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Pode-se dizer que o Império congelou as instituições municipais, impedindo-lhes a dinâmica e a ação e reduzindo-as ao imobilismo e à apatia.

A República Velha: O Município como Instrumento do Coronelismo Estadual



Da subestima forçada e do imobilismo imposto, sob o Império, o Município vai ser objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, visto que o poder político se concentra nas mãos dos velhos caciques, que dominavam, por gerações, a política estadual, a ponto de a União ser débil diante deles, assim eram débeis os Municípios. Para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, Governadores ou Presidentes estaduais usavam os Municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantiam a permanência dos oligarcas e do statu quo.

Tal era o descaso em relação ao Município (cuja influência servia para o jogo político apenas), que a 1ª Constituição da República só lhe dedica o artigo 68, que diz:

"Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse."

Sem diretrizes definidas, portanto, o Município ficou sujeito aos interesses e às feições que lhe desse o Estado, tais como:

- organizar as instituições municipais;
- definir a competência destas instituições;
- definir a composição do governo;
- definir os tipos de controle que exerceria sobre o Município;
- nomear o Chefe do Poder Executivo (apenas em 8 Estados era eleito);
- denominar o Chefe do Executivo: em alguns, era Prefeito, noutros, Intendente e, ainda noutros, Presidente Municipal;
- sem exceção, manipular as finanças municipais.

Isto propiciou numerosas intervenções do Estado em seus Municípios. O abuso e a arbitrariedade só foram estancados pela reforma constitucional de 1926, ao conceder à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia municipal, também reforçada graças aos movimentos políticos dos anos 20, conhecidos como "tenentismo", que levaram à Revolução de 30. Entre as metas revolucionárias, estava a redução do poder do Estado e o fortalecimento da União e dos Municípios, tirando-os dos excessos do controle estadual.

No entanto, a autonomia municipal não se concretizou. Ao contrário, chegou-se para uma centralização absoluta, com a dissolução de todos os órgãos legislativos do País, incluindo-se as Câmaras Municipais.

Foram nomeados Interventores para os governos Estaduais e o Chefe do Executivo passou a ser chamado Prefeito, em todos os municípios.

Formula-se, na época, um interessante princípio de divisão do trabalho governamental: A União norma, o Estado adapta e o Município executa.

Utópica para a época, ainda não concretizável à beira do século XXI, a idéia permanece e contém a essência do que poderia ser a colaboração mais efetiva do Município para com as outras esferas de governo, na realização do bem comum.

Conceituação jurídica do Município

Os contornos gerais dessa conceituação estão inscritos na própria Constituição Federal, quando erigiu o Município em entidade estatal, participante do sistema federativo nacional, como um de seus níveis de Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse.

O Código Civil, no seu artigo 41, inclui o Município entre as pessoas de direito público interno.

É oportuno lembrar que os distritos não são pessoas jurídicas, mas simples divisões administrativas do território municipal.

O Município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.

O domicílio civil do Município é o do seu distrito sede. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, uma vez que nem sempre o Município é sede judiciária. Depende, portanto, da lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, que estabelece os limites territoriais da jurisdição. São comuns casos de mais de um Município sob a jurisdição de uma determinada comarca

Fontes de receitas

O Município brasileiro dispõe de várias fontes de receitas, onde busca captar os recursos financeiros necessários à realização de seus serviços e obras.

Receitas Tributárias

São definidos como tributos de competência municipal:

I - Impostos sobre:

- a. propriedade predial e territorial urbana;
- b. transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;
- c. serviços de qualquer natureza, não compreendidos os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, definidos em lei complementar;

II - Taxas arrecadadas:

- a. em razão do exercício do poder de polícia;
- b. pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Receita de Contribuições

Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, Emenda Constitucional n° 39/2002.

Receitas de Transferências Constitucionais

Enquanto nas receitas tributárias o Município exerce o poder de tributar, nas receitas partilhadas o que ocorre é a participação do Município, de acordo com critérios predeterminados, no produto da arrecadação de tributos de competência exclusiva da União e do Estado.

Dessa forma, por força de mandamento constitucional, o Município participa da arrecadação dos seguintes tributos:

Estado - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;

União - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e Imposto sobre Produtos Industrializados.

A distribuição desses recursos ao Município é feita através de mecanismos e critérios próprios, estabelecidos na Constituição Federal ou em leis específicas, por mandamento da mesma Constituição.

Dispõe a Constituição Federal que, da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, 75% (setenta e cinco por cento) constituem receita do Estado e 25% (vinte e cinco por cento), receita do Município.

O Estado é obrigado a publicar mensalmente a arrecadação do ICMS. Semanalmente, o estabelecimento oficial de crédito deposita na conta especial do Município a parcela que lhe pertencer.

A Constituição estabelece ainda que, da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, 50% (cinquenta por cento) constituirão receita do Estado e 50% (cinquenta por cento), do Município onde for licenciado o veículo sobre o qual incide o tributo.

Há que se registrar, ainda, a obrigatoriedade de o Estado transferir ao Município 25% (vinte e cinco por cento) dos 10% (dez por cento) da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados que receber da União. Esses recursos serão distribuídos ao Estado proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

A participação do Município nos tributos federais é a seguinte:

- no produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título pelo Município, suas autarquias e fundações.
- 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural, arrecadado pela União no Município;
- através do Fundo de Participação dos Municípios-FPM.

Esta última é a transferência mais expressiva da União para o Município.

Do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, a União distribui 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) aos Municípios através do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Esse Fundo possui os seguintes aspectos fundamentais:

- a receita proveniente do FPM é contínua, isto é, entra para os cofres municipais a cada dez dias, permitindo um planejamento mais racional das despesas municipais e dos desembolsos, ou seja, da programação orçamentária e financeira;
- o Fundo tem suas cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União, funcionando o Banco do Brasil como agente repassador;
- o Fundo é fiscalizado pelo Legislativo Municipal e pelo Tribunal de Contas da União;
- a participação de cada Município é determinada pela aplicação de coeficientes variáveis de acordo com o número de habitantes, reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecido oficialmente a população total do país. Atualmente os coeficientes são distribuídos pelas categorias de Municípios, segundo o número de habitantes, conforme estipulado pelo Tribunal de Contas da União;

o FPM é poderoso instrumento para a convergência dos esforços federais e municipais em prol do desenvolvimento nacional.

O recebimento dos recursos transferidos pela União e os Estados independe da aprovação de planos de aplicação. A liberação da parte que lhe cabe fica, no entanto, a depender da liquidação das dívidas do Governo local ou de seus órgãos da Administração indireta para com a União, o Estado ou suas autarquias, inclusive as oriundas de prestação de garantias.

Compensação financeira

A compensação financeira tem caráter indenizatório pela exploração de recursos naturais em seu território, adjacências e plataforma continental. Os recursos provêm da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de recursos minerais e a parcela de cada Município varia na razão direta da área inundada de seu território, no caso da geração de energia elétrica; da exploração de minerais dentro dos seus limites territoriais; do petróleo produzido em seu território, ou proximidade das áreas de produção, quando o petróleo é extraído da plataforma submarina, e ainda da localização em seu território de instalações petrolíferas. Os populares royalties.

Receita patrimonial

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

Receita de serviços

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

São exemplos típicos dessas receitas o transporte coletivo, mercados, feiras, matadouros, cemitérios etc.

Outras receitas correntes

Constituem este grupo as multas e outras penalidades não tributárias, isto é, as administrativas ou decorrentes dos códigos de posturas, obras e outros regulamentos municipais, a atualização monetária e a cobrança da dívida ativa - tributária e não tributária.