

Município na Colômbia

II

(Continuação)

ANTONIO C. CORTÉS

A FAZENDA MUNICIPAL

A Constituição Nacional declara, enfaticamente, que os bens e as rendas dos Municípios são da exclusiva propriedade destes, gozando das mesmas garantias que a propriedade e a renda particulares. Esta é a lei, mas a realidade é diferente.

Na Colômbia, muitos Municípios sofrem graves dificuldades econômicas para o cumprimento dos seus fins essenciais, por carência de meios suficientes, provocada não propriamente pela falta de capacidade tributária dos seus habitantes, mas porque os mais rendosos impostos estão estabelecidos a favor da Nação e dos Departamentos.

Aos Municípios não restam senão contribuições exíguas, que necessitam ser, expressa e concretamente, determinadas pelas entidades superiores, que, com frequência, fixam a quantia e o destino que o Município deve dar aos seus impostos. Nestas condições, a autonomia econômica municipal desaparece.

No regime econômico atual existem duas classes de Municípios: os de regime comum e os de regime privilegiado. Têm regime econômico privilegiado as capitais dos Departamentos e aqueles cujo orçamento anual seja superior a \$300.000 pesos. Esta classe de Municípios não chega a constituir a décima parte da totalidade dos Municípios do país.

Consiste a diferença em que os de regime privilegiado não precisam de autorização departamental para estabelecer impostos, bastando que a lei não os proíba e que gozem de maior latitude para organizar as suas rendas e serviços.

O *orçamento municipal* — para dar uma idéia geral da Fazenda Municipal, torna-se necessário o exame do seu orçamento.

A lei estabelece que o orçamento é anual, compreendendo a sua vigência o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro. O alcaide (prefeito) elabora e apresenta o projeto ao Concelho, o mais tardar até o dia 10 de novembro de cada ano. Consta esse orçamento de duas partes: a Receita e a Despesa,

que devem estar forçosamente equilibradas. Além de ter de ser aprovado pelo Concelho, o orçamento deve sofrer o exame e aprovação do Governador.

Receita — Apesar de a técnica financeira das entidades públicas impor que se cuide, primeiramente, do orçamento de gastos, a lei colombiana, em se tratando de Municípios, ordena seja elaborado, em primeiro lugar, o da Receita. Talvez para melhor evitar os *deficits*.

Compreende a Receita cinco capítulos: renda de bens municipais; renda de contribuições; rendas oriundas dos Tesouros Departamental e Nacional; receitas extraordinárias e créditos por cobrar.

No capítulo das rendas de bens municipais incluem-se as rendas patrimoniais e as dos serviços retribuídos, tais como aquedutos e energia.

No capítulo das contribuições aparecem as somas pagas pelos particulares que exploram serviços públicos; as taxas dos serviços administrados diretamente e os impostos. Entre estes os principais são: o predial, o de valorização, os que incidem sobre atividades comerciais e industriais, sobre consumos, veículos e aproveitamentos especiais.

O capítulo terceiro contém as rendas fixas oriundas dos Tesouros Departamental e Nacional. Os Departamentos cedem aos Municípios determinadas percentagens sobre os seus impostos de cervejas, licores, fumo e outros, de acôrdo com o consumo de tais artigos, em cada Município. O auxílio permanente da Nação aos Municípios faz-se, indiretamente, através do Instituto de Fomento Municipal.

Incorporam-se ao quarto capítulo somas extraordinárias, provenientes de fontes não comuns, tais como, empréstimos, legados, indenizações etc.

O último capítulo inclui os créditos, produtos e contribuições que, por qualquer motivo, não foram cobrados ou pagos nos períodos anteriores.

Orçamento da Despesa — Na programação das despesas o Município não pode ir além das possibilidades reais das suas rendas. Nenhum orçamento municipal recebe aprovação nem é executado sem que esteja perfeitamente equilibrado.

Fora dêste requisito, na programação da despesa, o Município deve atender a imposições superiores que o obrigam a aplicar determinadas percentagens das suas rendas em serviços especiais, tais como, educação, higiene, estatística e outros.

Em geral, a elaboração do orçamento da despesa obedece à seguinte ordem de prioridade: obrigações impostas por lei; serviço da dívida municipal exigível durante o período; serviços da competência da entidade, indispensáveis ao cumprimento dos seus principais fins, e os gastos necessários à percepção dos impostos.

O orçamento da despesa, de acôrdo com a lei, divide-se em oito capítulos:

1º) Departamento de Govêrno, onde se incluem os créditos dos vencimentos e salários do pessoal municipal;

2º) Departamento de Fazenda, que compreende os gastos com Tesouraria e arrecadação de impostos;

3º) Departamento de Obras Públicas, que inclui as despesas referentes a compra de materiais, construção e reparação de vias, aquedutos, edifícios, etc.;

4º) Departamento de Instrução Pública, que atende aos gastos do ramo;

5º) Departamento de Justiça, que inclui as despesas com a manutenção de cadeias, alimentação de presos, etc.;

6º) Departamento de Beneficência, que atende aos gastos dos estabelecimentos de caridade e a higiene;

7º) Departamento da Dívida Pública, destinado ao pagamento do capital e dos juros das dívidas municipais;

8º) Despesas de exercícios anteriores, onde se incluem as despesas para pagamento de serviços prestados, materiais fornecidos ou quantias que caíram em exercícios findos.

A grande maioria dos Municípios não tem liberdade, outrossim, para determinar os seus gastos. São as respectivas Assembléias que determinam as despesas do Município, não podendo, todavia, impor-lhes despesas que estejam a cargo da Nação ou do Departamento.

Como se pode observar, a autonomia econômica municipal desaparece na prática. O sistema atual asfixia a vida municipal, com grave prejuízo para a eficiência dos serviços locais.

Critica-se muito o sistema, mas ninguém logrou êxito na luta para devolver ao Município sua autonomia e a plenitude dos seus direitos.

É também justo observar que a Fazenda de muitos Municípios não tem o vigor que seria lícito esperar das mesmas, por falta de melhor organização, de uma vigilância mais ativa e de imparcialidade na cobrança dos tributos. Não é raro encontrarem-se grandes potências econômicas, pagando impostos ridículos, enquanto pequenas indústrias, sem influência, sofrem pesados ônus.

OS SERVIÇOS MUNICIPAIS

Os serviços de que se ocupa a administração municipal são da mesma natureza daqueles que as administrações departamentais e nacionais executam, mas dêles se diferenciam quanto ao volume e âmbito de ação, naturalmente muito mais reduzidos.

Num sentido amplo, serviço público equivale a gestão administrativa, pois não se concebe atividade do governo que não tenha como propósito o bem-estar público. No entanto, a doutrina e prática só admitem o conceito de serviço público para atividade determinada, que se organiza com uma certa personalidade, tendo recursos próprios, fim público definido e regime jurídico especial. Assim fala-se do serviço de correios, de telefones, de água e energia.

Os serviços municipais têm uma importância especial por atenderem, em forma diária e imediata, às necessidades coletivas, influenciando a cada momento sobre a vida do indivíduo. Do seu êxito ou do seu fracasso depende o bem-estar ou da calamidade pública.

Os serviços públicos municipais da Colômbia, como os de toda a parte, podem-se classificar nos seguintes grupos: de ordem jurídica e de adaptação social; culturais; de sanidade; econômicos; sociais e de beneficência.

Serviços de ordem jurídica e de adaptação social — É obrigação do Município manter a ordem pública nos limites de sua jurisdição; fazer respeitar os direitos dos cidadãos e prevenir a violação da lei. É também obrigação do Município registrar o movimento anual da população e realizar o recenseamento determinado por lei; o registro civil das pessoas quando não haja tabelião no lugar. Os Municípios, igualmente, são obrigados a manter repartições de estatística que se ocupem de anotar os principais fatos que interessam à administração e ao público, tais como nascimento, óbitos, produção, consumo, preços, etc. É obrigação dos alcaides (prefeitos) dar conhecimento ao público das leis e decretos de todas as esferas, à medida que são promulgados.

Como já se registrou anteriormente, os alcaides são funcionários de instrução, nos processos penais que têm andamento no Município.

As entidades superiores também se valem das autoridades municipais para prestarem no Município alguns dos serviços a seu cargo.

Serviços Culturais — As condições econômicas da maioria dos Municípios não lhes permitem maior amplitude na prestação de serviços culturais, além do que estritamente ordena a lei. De acordo com esta, compete aos Municípios o prover os locais para o funcionamento das escolas públicas. Os Municípios, segundo as suas possibilidades, fomentam a cultura, utilizando os meios ao seu alcance. Geralmente este fomento se processa mediante a criação de bibliotecas, estabelecendo salões de cinema, cursos extra, noturnos, para adultos, escolas de artes e ofícios, a instituição de bolsas de estudo para as melhores vocações que não disponham de recursos suficientes. Os municípios mantêm, igualmente, bandas de músicas e campos de desporto.

Os municípios economicamente fortes ampliam e atendem os serviços culturais em condições mais completas, tanto em quantidade como em qualidade.

Serviços de Saúde Pública. — O Estado moderno tem nos serviços de saúde uma das suas maiores preocupações e o Município, como parte integrante desse Estado, atende a estes serviços com a maior eficiência. Na Colômbia, o Município é obrigado a manter (gratuitamente) enfermeiros vacinadores contra as principais doenças; inspetores de alimentos, água, leite e outros consumos; inspetores sanitários que zelam pelas condições higiênicas, não só dos lugares e estabelecimentos públicos como também das casas particulares, com a faculdade de multar e até de fechar as que não reúnam as condições mínimas.

Um serviço sanitário típico municipal é o de asseio e limpeza das ruas, praças e lugares públicos, assim como os esgotos, o que geralmente se faz com esmero e freqüência.

No campo dos serviços sanitários, o Município só conhece limite na sua capacidade econômica.

Serviços Econômicos. — Sem defender a absorção pelas entidades públicas das atividades produtoras, é evidente que aquelas devem constituir fator

de propulsão destas, proporcionando-lhes ambiente e meios ao seu desenvolvimento. Isto é tanto mais real no Município quanto êste é obrigado, tradicionalmente, a satisfazer às necessidades comuns de caráter econômico que a iniciativa privada não pode resolver.

Nessa classe de serviços encontram-se: conservação, arranjo e construção de vias públicas; serviços de comunicações e transportes, que por sua vez compreendem os telefones, bondes, os ônibus, os caminhões e transportes em geral; serviços de prevenção contra o incêndio, e outras calamidades públicas; matadouros e mercados; o fomento e estímulo à agricultura, pecuária, indústria e comércio locais.

Cada um dêstes itens tem na lei disposições concretas que as possibilidades do Município podem aproveitar e converter em realidade, atendendo às próprias peculiaridades. Basta a sua enumeração para dar uma idéia nítida da sua finalidade, de sua importância e da eficiência com que devem prestar-se por significar a base da comodidade e riqueza públicas. Na Colômbia, cada Município promove êsses serviços de acôrdo com a sua vitalidade econômica e importância.

Alguns dêsses serviços, tais como telefones, energia, e transportes são prestados por particulares mediante concessão, mas a tendência é para a municipalização total.

Além da ação municipal, a dos departamentos e a da Nação, constituem fatores ativo e visíveis no fomento da riqueza pública, mediante o estabelecimento de usinas de energia, construção de estradas, irrigação de terras, etc.

Serviços sociais — A proteção do trabalho e do trabalhador é função essencial do Governo. O Município, quando não pode prestar diretamente êsses serviços, deve cooperar com as entidades superiores para a sua efetivação, dentro de sua jurisdição. A legislação colombiana dá aos municípios a faculdade de criar instituições de crédito popular, caixas econômicas, cooperativas de consumo e de construção de casas e outras iniciativas que visem à segurança e ao bem-estar das classes pobres. Os Municípios cedem, gratuitamente, com freqüência, terrenos para construção de bairros econômicos e subvencionam as emprêsas privadas que se dedicam a essas atividades. É obrigação municipal dedicar partes de suas rendas à construção de vivendas higiênicas para os proletários e cumprir as disposições legais a favor dos empregados e operários a seu serviço.

Serviços de beneficência — É de beneficência a atividade de assistência social realizada e a cargo de instituições oficiais ou de particulares. Na Colômbia a assistência pública é obrigação do Estado, mas os Municípios têm nesse setor obrigações mínimas, tais como a de manter asilos e hospitais para mendigos e doentes sem recursos. Além destas, os Municípios subvencionam e por vêzes mantêm instituições de caridade tais como farmácias, postos de socorro de urgência, médicos gratuitos, orfanatos, creches e dispensários. Neste ponto também o Município tem ampla liberdade de ação.

Gestão dos Serviços Municipais — Os serviços municipais podem ser também administrados consoante as diversas formas de administração de serviços da Nação, e que são reconhecidas pelo direito administrativo. As prin-

cipais são: a) administração direta; b) administração delegada; c) administração pelos particulares; d) como estabelecimento público; e) como instituições de utilidade comum; f) empresas de economia mista.

A natureza de cada serviço, o estado de desenvolvimento do Município e considerações de ordem prática indicam, em cada caso, qual das formas deve-se adotar.

Os serviços de ordem jurídica e de adaptação social, os que implicam exercício de autoridade, assim como os que carecem de interesse econômico imediato, são e devem ser administrados diretamente.

Ao invés, os serviços retribuíveis e, em geral, os que tratam de interesses econômicos diretos, podem ser administrados por concessão, por delegação ou como empresas de economia mista. A prática demonstra que essa forma de administração é mais eficiente e rendosa.

O direito municipal colombiano permite tôdas as formas acima citadas para administração dos serviços locais. De resto, os serviços de caráter econômico municipalizados, geralmente, estão administrados ou sob a forma de empresas mistas ou por delegação ou concessão. Com êste proceder retira-se da influência política local a gestão de interesses que exigem, principalmente, técnica, organização e continuidade.

Por outro lado, as maiores e mais valiosas obras municipais, tais como aquedutos, usinas elétricas, escolas e hospitais estão a cargo do Instituto de Fomento Municipal, organismo autônomo do qual nos ocuparemos oportunamente.

Criação e Supressão de serviços — Salvo os casos em que os serviços sejam de caráter obrigatório por disposição legal, a criação do serviço municipal é da competência do Concelho, o qual regula o seu funcionamento, fixa as taxas, quando se faz necessário, e decide da supressão do mesmo quando resultar contraproducente ou desnecessário.

Também é o Concelho a entidade que fixa as condições e os requisitos a que devem satisfazer os concessionários e os administradores delegados.

Municipalização de Serviços — Consideram-se serviços municipalizáveis os seguintes: os de caráter geral; os que satisfazem a interesses de primeira necessidade; os que se prestam predominantemente dentro dos limites do Município e os que redundam em benefício, direto ou indireto, da maioria da povoação.

O direito colombiano estabelece a municipalização de serviços que reuam os requisitos já anotados e também para a aquisição de terrenos, prédios e obras, necessários ao alargamento de ruas, praças e serviços já estabelecidos; para o aproveitamento de águas, energia elétrica, comunicações, ornamentação e salubridade.

O processo de municipalização é rápido e exige: a) autorização legal, pois só a lei pode facultar a expropriação, determinando expressamente a matéria expropriada e os motivos; b) ato do Concelho Municipal que determine ou ordene a expropriação, com base na lei; c) contrato entre o procurador municipal e o particular interessado, em caso de aceitação por parte dêste;

d) processo, iniciado pelo procurador municipal, perante um juiz competente, quando houver oposição do particular.

Os tratadistas e professôres de direito administrativo do país são unâni-
mes em afirmar que a exploração dos serviços econômicos locais devem estar
a cargo de funcionários técnicos, de preparo superior, com suficiente auto-
nomia, alheados totalmente de influências políticas, pois serviços dessa espécie
entregues a políticos ignorantes e audazes, tornam-se a ruína e o descrédito
do Município. Nem servem ao público nem beneficiam ao erário.

(*Continua*)