

# EL REGIMEN MUNICIPAL BRASILEÑO (\*)

**SUMARIO:** 1. EL MUNICIPIO BRASILEÑO.—2. EL GOBIERNO MUNICIPAL. 3. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.—4. LAS FINANZAS MUNICIPALES.—5. EL FUNCIONALISMO MUNICIPAL.—6. CONCLUSIONES.—7. BIBLIOGRAFÍA BRASILEÑA.

## 1.—EL MUNICIPIO BRASILEÑO.

*El Municipio brasileño* es la entidad estatal integrante de la Federación. Esa integración es una peculiaridad nacional. En ninguna otra nación se encuentra el Municipio constitucionalmente reconocido como pieza del régimen federativo. De esa posición singular del Municipio brasileño es de donde resulta su autonomía político-administrativa, diversamente de lo que ocurre en las demás Federaciones en que los Municipios son circunscripciones territoriales meramente administrativas.

La autonomía del Municipio brasileño está asegurada en la Constitución Federal para todos los asuntos de su peculiar interés (art. 28) y se expresa sobre el triple aspecto: *político* (composición electiva del gobierno y edición de las normas locales), *administrativo* (organización y ejecución de los servicios públicos locales), y *financiero* (decretación, recaudación y aplicación de los tributos y demás rentas municipales).

A los Estados-miembros compete la creación y organización de sus Municipios, lo que es hecho según las normas de una Ley básica, a la que se convenció llamar *Ley Orgánica de los Municipios*. Solamente en el Estado de Río Grande do Sul se adopta el sistema de *Carta-Propria*, en razón del cual cada Municipio promulga su ley orgánica. En cualquiera de los sistemas, entre tanto, la organización municipal deberá atender a los principios uniformes establecidos en la Constitución Estatal.

Estructuralmente, la administración de los Municipios es unitaria, bajo la jefatura del ejecutivo del Prefecto (Prefeito) y bajo las normas legislativas editadas por la Cámara de Representantes (Cámara de Vereadores), órganos que en conjunto constituyen el gobierno local. Para fi-

---

(\*) Exposición hecha por Hely LOPES MEIRELLES, miembro de la Delegación de Brasil al X Congreso Interamericano de Municipios, realizado en Louisville (Kentucky), U. S. A., del 3 al 8 de octubre de 1964.

nes administrativos el Municipio es dividido en distritos y subdistritos, sujetos a la dirección unipersonal del Prefecto (Prefeito), auxiliado por Subalcaldes (Subprefectos) y otros agentes administrativos.

## 2.—EL GOBIERNO MUNICIPAL.

*El gobierno municipal*, en el régimen político brasileño, es de funciones divididas, correspondiendo las ejecutivas al Prefecto (Prefeito), y las legislativas a la *Cámara de Representantes* (Cámara de Vereadores). Estos dos órganos, entroncando sus actividades específicas, realizan, con independencia y armonía, la administración local, en las condiciones expresadas en la *Ley Orgánica* estatal y en la Carta-Propria municipal. Esa separación de funciones impide que un órgano desempeñe las atribuciones del otro.

El *Prefecto* es el órgano ejecutivo del Municipio y su único representante legal. Es el agente político al que incumbe la administración local. No está subordinado a cualquier autoridad federal o estatal y solamente presta cuentas de sus actos a la Cámara municipal. Como agente político, el Prefecto no se sujeta a las normas estatutarias del funcionalismo público, siendo penados por los crímenes de responsabilidad a través del proceso de *impeachment*, promovido por la propia Cámara de Representantes (Cámara de Vereadores) (Ley federal número 3.528, de 3 de enero de 1959).

Las atribuciones del Prefecto, como jefe de la Administración local, son predominantemente ejecutivas, aunque todavía practique, restrictivamente, algunos actos normativos de carácter regulador. En las funciones ejecutivas se comprenden todos los actos concretos y especiales de la Administración, y en las funciones normativas, restrictivas, se comprende el poder reglamentar, expreso a través de Decretos explicativos de las Leyes municipales u ordinadores de la Administración local.

La *Cámara de Representantes* (Cámara de Vereadores), compuesta de Representantes (Vereadores) en número proporcional a la población de la comuna, es el órgano legislativo del Municipio. La función principal de la Cámara es la normativa; todavía ejercita también la función de control político-administrativo y la función de asesoramiento del Ejecutivo. En el desempeño de las atribuciones normativas, la Cámara edita las Leyes locales; en el ejercicio de la función administrativa restrictiva, la Cámara organiza y dirige sus propios servicios; en la función de asesoramiento al Prefecto, la Cámara sugiere la práctica de actos ejecutivos, a través de indicaciones. Las deliberaciones de la Cámara son tomadas por el Pleno, en la forma establecida por el Reglamento elaborado por la propia Corporación. Las Leyes votadas por la Cámara, en forma reglamental, son sancionadas y promulgadas por el Prefecto, que dispone del derecho del veto. El veto es reconsiderado por la Cámara, que podrá rechazarlo mediante mayoría calificada (dos tercios).

El Gobierno municipal se realiza dentro de este esquema a través del Prefecto, como órgano ejecutivo, y de la Cámara de Representantes,

como órgano legislativo. Esta distribución es igual para todos los Municipios brasileños, cambiando apenas el número de representantes. El Prefecto y los Concejales son elegidos simultáneamente por sufragio universal, directo y secreto, para un mandato de cuatro años. Podrán ser nombrados por la propia Constitución federal (art. 28, párrafos 1.º y 2.º). No hay excepción al principio de electividad para la composición de las Cámaras municipales.

### 3.—LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

La Administración municipal abarca todos los asuntos de su peculiar interés (Constitución federal, art. 22). Por «peculiar interés» se entienden todos los asuntos de *interés predominante del Municipio*, independientemente, que puedan por reflejo interesar al Estado-miembro y a la propia Unión. De forma que la Administración municipal se extiende a todos los servicios públicos de interés local predominante. Estos servicios pueden ser realizados por administración directa (centralización o descentralización) o de manera indirecta, mediante la delegación o concesionarios.

Los servicios públicos normalmente realizados por los Municipios brasileños son los siguientes: 1) Obras públicas; 2) Alineación y nivelación de calles; 3) Agua potable; 4) Cloacas sanitarias; 5) Pavimentación y calzamiento; 6) Energía eléctrica; 7) Teléfonos; 8) Tránsito y trasiego; 9) Transportes colectivos; 10) Carreteras; 11) Mercados, ferias y mataderos; 12) Control de las construcciones; 13) Seguridad urbana; 14) Servicios funerarios; 15) Educación e instrucción; 16) Salud, higiene y asistencia social; 17) Reglamentación de las actividades urbanas. Otras obras podrán ser iniciadas por el Municipio cuando sean de su interés. La conservación de esos servicios es hecha por medio de impuestos establecidos por el Municipio, pudiendo el Estado miembro o la Unión subvencionar a las obras necesarias a su ejecución, como ocurre frecuentemente con los servicios esenciales para la comunidad (aguas, cloacas, energía eléctrica y otros).

### 4.—FINANZAS MUNICIPALES.

Los recursos económicos de los Municipios brasileños provienen de los tributos que les son constitucionalmente atribuidos y de las rentas de sus bienes y servicios. Los tributos se triparten en impuestos y contribuciones; las rentas, así como los precios de los bienes y servicios, se reparten igualmente en tres categorías: precios públicos (tarifas), precios casi públicos y precios privados.

El Municipio tiene completa autonomía para decretar y aplicar esos tributos, conforme le autoriza la Constitución federal (art. 28, n. II, a).

El Municipio brasileño está contemplado con siete impuestos privativos en la discriminación constitucional de rentas, a saber: 1) Impuesto

territorial urbano y rural; 2) Impuesto predial; 3) Impuesto de transmisión inmobiliaria «inter vivos» (sisa); 4) Impuesto de permiso; 5) Impuesto de industrias y profesiones; 6) Impuesto sobre diversiones; 7) Impuesto sobre actos de su competencia (sello municipal).

Además de estos tributos privativos, el Municipio participa del producto de cinco impuestos de la Unión o del Estado-miembro, (impuestos partillados), a saber: 1) Cuotas del impuesto sobre la renta (federal); 2) Cuota del impuesto único sobre lubricantes, combustibles líquidos, mineración y energía eléctrica (federal); 3) Cuota del impuesto de consumo (federal); 4) Cuota del exceso de recaudación de impuestos estatales; 5) Cuota de nuevos impuestos que el Estado-miembro puede instituir y recaudar en sus territorios. Otros tributos pueden ser transferidos a los Municipios por el Estado-miembro, siendo que algunas unidades de la Federación brasileña ya utilizaron esta facultad.

A más de los impuestos privativos, partillados y transferidos, el Municipio puede cobrar impuestos por la utilización de sus bienes y servicios, o instituir contribuciones, especialmente la contribución de mejoramientos (*special assessment*).

La fiscalización económica es hecha por la Cámara de Representantes, la cual juzga soberanamente las cuentas, y vota el presupuesto para el ejercicio venidero, de acuerdo al artículo 141, párrafo 34, de la Constitución de la República y de la Ley federal número 4.320, de 17 de marzo de 1964.

##### 5.—EL FUNCIONALISMO MUNICIPAL.

El funcionalismo municipal es organizado y dirigido por el propio Municipio, sin que haya cualquier interferencia del Poder federal o estatal. Con esa libertad, el Municipio elabora su estado, crea cargos y funciones, establece los vencimientos y ventajas de sus servidores y determina las sanciones de carácter disciplinario.

La dirección del funcionalismo de la Intendencia cabe al Prefecto, y la del personal de la Cámara, a su Presidente. Esa duplicidad en la administración del funcionalismo local se justifica como un medio de asegurar la independencia de los dos órganos de la Administración municipal.

En la organización de su funcionalismo el Municipio queda sujeto a todos los principios consagrados en la Constitución federal para los funcionarios públicos en general (arts. 184 a 194).

El perfeccionamiento del funcionalismo federal se hace por medio de cursos de entrenamiento en escuelas de Administración pública, todavía deficientes en el país.

6.—CONCLUSIONES.

Teniendo en cuenta esta síntesis del régimen municipal, se concluye que el sistema adoptado por la Constitución vigente asegura plena autonomía político-administrativa a las municipalidades, permitiendo:

- a) La composición electiva del Gobierno local (Prefecto) y (Cámara);
- b) La elaboración de las normas necesarias a la Administración local (Leyes y Decretos);
- c) La libre administración en lo que dice respecto al peculiar interés del Municipio;
- d) La organización y ejecución de los servicios públicos locales, y
- e) La organización y dirección de su funcionalismo.

7.—BIBLIOGRAFÍA BRASILEÑA.

- HELIO LOPES MEIRELLES: *Direito municipal brasileiro*, 2 vols., São Paulo, 2.ª ed., 1964.
- ANTONIO TITO COSTA: *O Vereador e a Câmara Municipal*. São Paulo, 1964.
- HELIO MORAES DE SIQUEIRA: *Contribuição ao estudo da aplicação de «impeachment» ao Prefeito*. São Paulo, 1963.
- FRANCISCO TEODORO DA SILVA: *Planejamento urbanístico municipal*. Belo Horizonte, 1963.
- OVIDIO BERNARDI: *Responsabilidades dos Prefeitos municipais*. São Paulo, 1962.
- DALMO DE ABREU DALARI: *O Município brasileiro*. São Paulo, 1961.
- DIOGO LORDELLO DE MELLO: *A moderna Administração municipal*. Rio de Janeiro, 1960.
- MANOEL RIBEIRO: *O Município na Federação*. Salvador, 1960.
- OSMAR CUNHA: *Diretrizes do Movimento municipalista brasileiro*. Rio de Janeiro, 1959.
- ANGELITO A. AIQUEL: *Problemas jurídicos dos Municípios*. Porto Alegre, 1959.
- MACHADO PAUPERIO: *O Município o seu Regime Jurídico no Brasil*. Rio de Janeiro, 1959.
- YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA: *Curso de Direito municipal*. Rio de Janeiro, 1958.
- ANTONIO SILVIO CUNHA BUENO: *Ângulos práticos do municipalismo*. Rio de Janeiro, 1957.
- LEVY CARNEIRO: *Organização dos Municípios e do Direito federal*. Rio de Janeiro, 1953.
- CRISTIANO MARTINS SILVA: *Direito público municipal e Administração dos Municípios*. Belo Horizonte, 1952.

- FRANCISCO MACHADO VILLA: *O Município no regime constitucional vigente*. Pôrto Alegre, 1952.
- BENEDITO ARRUDA VIANNA: *O Município e a sua Lei orgânica*. São Paulo, 1950.
- VICTOR NUNES LEAL: *O Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, 1948.
- EDMUNDO ZENHA: *O Município no Brasil*. São Paulo, 1948.
- OCELIO DE MEDEIROS: *O Govêrno municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, 1948.
- JOSÉ CARLOS ATALIBA NOGUEIRA: *O Município e os Municípios na Constituição de 1946*. São Paulo, 1947.
- ORLANDO M. CARVALHO: *A política do Município*. Belo Horizonte, 1946.
- WASHINGTON DE AZEVEDO: *A organização técnica dos Municípios*. Rio de Janeiro, 1935.
- FERNANDO ANTUNES: *Do Município brasileiro*. Pôrto Alegre, 1926.
- JOSÉ DE CASTRO NUNES: *Do Estado federado e sua organização municipal*. Rio de Janeiro, 1920.
- JOÃO BATISTA CORTINES LAXA: *Regimento das Câmaras municipais*. Rio de Janeiro, 1885.
- JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA: *O Município*. Rio de Janeiro, 1883.

HELY LOPES MEIRELLES.