

Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal

**LIMITE PARA AS DESPESAS DAS CÂMARAS DE
VEREADORES**

Marcos José Mendes

TEXTOS PARA DISCUSSÃO **59**

ISSN 1983-0645

Brasília, maio / 2009

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esse Texto para Discussão avalia a questão do limite de despesa para as câmaras municipais, inscrito na Constituição Federal. No momento em que se produz este estudo, tramita no Senado proposta para alterar e tornar mais rígido o controle de gastos dos legislativos municipais.

Analisa-se, em primeiro lugar, os motivos que levam à necessidade de se estipular o limite de gastos. Não seriam os municípios capazes de gerir suas próprias despesas, limitando o gasto das câmaras por meios próprios? Mostra-se que duas “falhas institucionais” levam à necessidade de controle: o fato de os municípios serem basicamente financiados por recursos federais e estaduais, o que induz a expansão da despesa; e a autonomia dos legislativos e do judiciário (em todos os níveis de governo) para fixar a própria despesa.

O trabalho analisa a evolução dos gastos das câmaras municipais entre 1999 e 2007, mostrando que eles cresceram principalmente nos municípios de até 10 mil habitantes; sendo esse grupo de municípios o que deveria receber maior atenção em um processo de fixação de limites. Os dados evidenciam que o limite atualmente vigente, baseado em um percentual da receita municipal, foi inócuo, dada a forte expansão da receita entre 2002 e 2007.

Também são apresentados dados indicando que os legislativos estaduais e federal tiveram impulso ainda maior nos gastos, o que leva à conclusão de que seria necessário ampliar o controle de gastos para essas esferas federativas.

Analisa-se em seguida os motivos pelos quais não se deveriam fixar limites como percentual da receita,

argumentando-se que a natureza do trabalho legislativo é tal que ele não precisa crescer quando a receita municipal cresce. Esse tipo de limite torna-se frouxo em períodos de expansão econômica e da receita, facilitando os gastos excessivos no legislativo.

Mostra-se que as alternativas apresentadas (PEC nº 47/2008 e relatório substitutivo a essa PEC, aprovado na CCJ) não solucionam os problemas existentes e acrescentam distorções adicionais. O texto original da PEC 47, por exemplo, introduz valores monetários nominais no texto da Constituição, faz um corte excessivo de gastos e distribui esse corte de forma aleatória entre as diversas câmaras. Já a Proposta CCJ faz um corte de gastos muito tímido e joga boa parte do ajuste sobre apenas quatro câmaras municipais.

O texto encerra propondo um novo limite, que seria composto pela média de dois fatores: a despesa da própria câmara no passado recente e a despesa per capita média das câmaras de municípios da mesma faixa de população. Esse novo limite tem várias vantagens em relação às propostas ora em análise: não gera cortes de gastos imediatos excessivos (que poderiam inviabilizar diversas câmaras); dilui no tempo o ajuste; cria um efetivo limite de gasto, evitando que os limites cresçam no mesmo ritmo da receita municipal; distribui melhor o ajuste, evitando que o corte de despesa recaia sobre algumas poucas câmaras municipais e fixa limites similares para câmaras de municípios com características sócio-econômicas similares.

I) INTRODUÇÃO

O presente estudo avalia a questão da imposição de limites constitucionais às despesas das câmaras de vereadores. Desde o ano 2000 vige limitação de gastos inscrita no art. 29-A da Constituição, introduzido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 25.

No bojo da PEC nº 20, de 2008, proveniente da Câmara dos Deputados, e que propunha alteração no número de vereadores, havia um artigo (art. 2º) alterando os limites máximos de gastos das câmaras. Tal dispositivo foi transformado, no Senado, em proposição autônoma, passando a constituir a PEC nº 47, de 2008.

Houve intenso debate na mídia a respeito desse procedimento, com freqüentes acusações ao Senado de não se preocupar em conter o gasto público, pois autorizou a expansão das vagas de vereadores sem se preocupar com o limite de despesa das câmaras. A Mesa da Câmara dos Deputados não aceitou promulgar a PEC nº 20 enquanto o Senado não definisse os limites de gastos dos legislativos municipais.

O objetivo desse estudo é propor uma adequada redação para a substituição do art. 29-A, de modo que sejam fixados limites para as despesas das câmaras coerentes tanto com os preceitos da responsabilidade fiscal quanto com as necessidades administrativas dos legislativos locais.

O estudo está assim dividido:

- seção II: breve histórico da fixação de limites para despesas das câmaras (**essa seção pode ser desconsiderada pelo leitor que não esteja preocupado em conhecer os antecedentes da questão, preferindo analisar o dilema político ora em questão**);
- seção III: diagnóstico do problema – mostra que o sistema fiscal e político-institucional brasileiro geram incentivos à expansão excessiva das despesas das câmaras, o que justifica a iniciativa de se impor uma limitação constitucional (**essa seção não interessará ao leitor que não está preocupado em buscar o motivo pelo qual se**

debate a fixação do limite, e que está preocupado, apenas, em definir qual o melhor tipo de limite);

- seção IV: evolução dos gastos das câmaras – compara as despesas realizadas nos anos de 1999 e 2007, mostrando que os atuais limites não estão sendo capazes de conter a expansão dos gastos das câmaras;
- seção V: analisa os principais motivos pelos quais os limites impostos pelo art. 29-A estão sendo pouco efetivos;
- seção VI: analisa outros pontos do art. 29-A que precisariam ser aperfeiçoados;
- seção VII: compara os limites impostos pelo art. 29-A (ora vigentes) com a proposta contida na PEC 47/2008, mostrando que a PEC 47/2008 não só não corrige os problemas do art. 29-A, como também introduz distorções adicionais,
- seção VIII: analisa o relatório aprovado pela CCJ no mês de maio de 2009, que se limita a reduzir os percentuais hoje inscritos no art. 29-A; mostrando que essa proposta mantém a lógica (e os defeitos) da redação atual da Constituição além de jogar quase todo o custo do ajuste sobre apenas quatro câmaras municipais;
- seção IX: apresenta proposta alternativa de fixação de limites ;
- seção X: apresenta as conclusões.

II) HISTÓRICO

Em consonância com o princípio da descentralização federativa, a Constituição de 1988 havia outorgado aos municípios ampla autonomia para disporem sobre a remuneração dos vereadores. No entanto, em pouco tempo, este preceito foi modificado devido a excessos cometidos na fixação das remunerações.

A importância do assunto fica registrada pelo fato de este ter sido objeto da primeira emenda que se aprovou à nova Constituição. Mediante a Emenda Constitucional nº 1, determinou-se que a remuneração dos vereadores corresponderia a, no máximo, 75% da estabelecida para os deputados estaduais e, ainda, que o total dessa despesa não poderia ultrapassar o montante de 5% da receita municipal. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, voltou a tratar do assunto, determinando que esses subsídios seriam fixados por lei de iniciativa da câmara municipal e, portanto, sujeita ao veto do executivo.

Não obstante, permaneceu a suspeita de que, em muitos casos, essas restrições ainda propiciavam gastos excessivos. Com base nesse argumento, o Senador Esperidião Amin apresentou a proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1998, para estabelecer novos limites. A proposta introduziu quatro modificações em relação ao preceito constitucional então vigente:

1. Propôs um escalonamento de limites, com diferentes percentuais estabelecidos em proporção inversa ao número de habitantes dos municípios;
2. Aplicou os percentuais ao total da despesa com o legislativo, em lugar de referir-se apenas à despesa com a remuneração dos vereadores;
3. Explicitou o que deveria ser considerado como receita própria do município, qual seja, o somatório das receitas tributárias e das transferências constitucionais;
4. Definiu como crime de responsabilidade o descumprimento da nova norma.

O Plenário do Senado aprovou a proposta do Senador Amin, encaminhada, então, à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, foi aprovado Substitutivo que ampliava o percentual mínimo sobre a receita dos municípios de 3% para 5% para os municípios maiores. Outra modificação introduzida no Substitutivo foi a exclusão dos gastos com inativos do montante a ser limitado, sob o argumento de que tais despesas são rígidas, não podendo ser reduzidas ou contingenciadas. Além disso, foi estabelecido sub-limite de 70% da receita dos legislativos municipais para os gastos com a folha de pagamento.

O Substitutivo da Câmara também ampliou as circunstâncias para a configuração de crime de responsabilidade do prefeito: passava a ser considerado como tal não somente o descumprimento dos limites estabelecidos para os gastos com as câmaras municipais, como também o ato de não enviar o repasse dos recursos até o dia 20 de cada mês, ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. Essa inovação dava maior poder de barganha aos legislativos, na contramão do espírito da emenda, que visava conter eventuais abusos daqueles poderes.

A Proposta de Emenda, modificada pela Câmara, voltou, então, ao Senado e foi aprovada por ampla maioria nos dois turnos de votação.

Não obstante a aprovação, diversos senadores apresentaram objeções¹ ao texto durante os debates. Muitos, dentre os quais os Senadores Roberto Freire, José Eduardo Dutra, Sebastião Rocha e Paulo Hartung, expressaram sua preferência pela proposta originalmente aprovada no Senado, que destinava percentuais menores para municípios de maior número de habitantes. Consideraram, porém, inviável modificar novamente a proposta, o que prolongaria sua tramitação. Outros senadores declararam que votariam favoravelmente apenas para não manter a situação vigente, considerando provável **a necessidade de revisão da matéria em futuro próximo**. A principal incerteza apontada nas discussões foi o nível dos percentuais que, ao invés de limitar despesas, poderiam vir a gerar mais gastos.

¹ Todas as manifestações de Senadores citadas neste estudo foram extraídas do Diário do Senado Federal de 12 de janeiro de 2000.

Tendo em vista que a PEC tramitava concomitantemente com o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senador José de Alencar sugeriu adiar a sua votação para após a votação daquela Lei. Sua proposta não obteve sucesso. De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) viria a limitar a despesa de pessoal dos legislativos municipais a 6% da receita corrente líquida, estabelecendo um sistema de duplo controle, que prejudica a transparência das contas e aumenta a burocracia da administração municipal.²

Em suma, os pronunciamentos apresentados durante a votação da PEC nº 15-A no Senado deixaram claro que haveria a necessidade de revisão da matéria em futuro próximo. Ademais, os Senadores preferiam aprovar um texto considerado imperfeito a alterar o texto oriundo da Câmara, o que exigiria o retorno da matéria àquela Casa, retardando a limitação dos gastos legislativos municipais. Dessa forma, o Senado aprovou a proposta da Câmara, que viria a constituir o art. 29-A da Constituição³.

Pode-se considerar, portanto, que a análise da PEC 47/2008, tramitando no Senado no momento em que este estudo é redigido, constitui a retomada e re-análise da questão, após oito anos de experiência na aplicação dos limites introduzidos pela PEC 25/2000.

O assunto voltou ao debate quando a Resolução nº 21.702, de 2004, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instituiu uma nova interpretação do art. 29, inciso IV, da Constituição Federal, que resultou na eliminação de 8.528 vagas de vereador. O citado dispositivo constitucional estipula quantitativo de vereadores mínimo e máximo de acordo com faixas de população. Assim:

- municípios de até 1 milhão de habitantes, podem ter entre 9 e 21 vereadores;
- municípios entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes podem ter entre 33 e 41 vereadores;
- municípios de mais de 5 milhões de habitantes podem ter de 42 a 55 vereadores.

² Art. 20, III, (a). Para uma comparação entre os limites impostos pela Emenda Constitucional e pela Lei de Responsabilidade Fiscal ver: Oliveira, Weder (2000). *Emenda Constitucional nº 25 e Lei de Responsabilidade Fiscal*. Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br.

³ O Anexo I apresenta o texto integral do art. 29-A.

Com base nesses parâmetros, cada município estabelecia livremente o seu número de vereadores, dentro dos intervalos fixados pela Constituição. O TSE, por meio da citada Resolução, decidiu fixar explicitamente o número de vereadores de cada município, tomando o número exato de habitantes e utilizando uma “regra de três” para estabelecer o número de vereadores dentro de cada um dos intervalos citados acima.

Embora tenha havido drástica redução do número de vereadores, não havia garantia de redução das despesas das câmaras municipais, visto que o limite máximo para suas despesas (art. 29-A) havia permanecido intacto. Um número menor de vereadores com o mesmo limite de gastos poderia acabar levando a um maior gasto por vereador.

Como será visto adiante, na seção IV, de fato não houve redução real nos gastos e, na grande maioria dos municípios, houve forte expansão real da despesa das câmaras antes e depois da decisão do TSE.

Foi assim que surgiram propostas no sentido de, ao mesmo tempo, elevar o número de vereadores (para corrigir possíveis problemas de representação decorrentes da regra aplicada pelo TSE) e impor maior rigor no limite máximo de gastos. São exemplos dessa iniciativa as PEC nº 55 e 55-A, de 2001. Nenhuma proposição, contudo, logrou aprovação.

O assunto voltou a debate com a aprovação, na Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 333, de 2004, recebida no Senado Federal, em junho de 2008, como Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2008.

Originalmente, a PEC nº 333, de 2004, tinha por objetivo apenas a recomposição do número de vagas de vereador, elevando-o de 51,7 mil para até 59,8 mil, o que representa, portanto, um acréscimo de 8,1 mil vagas, número levemente inferior às 8,5 mil vagas cortadas pelo TSE.

Ao longo da tramitação da matéria na Câmara, introduziu-se a proposta de um limite menor para as despesas dos legislativos municipais. O texto aprovado pela Câmara dos Deputados fixa novas faixas para o limite de gastos das câmaras de vereadores no orçamento municipal. Pela regra atual (art. 29-A da Constituição), os municípios são divididos em quatro faixas de população, fixando-se limite máximo

de despesa das câmaras para cada uma dessas faixas, que decrescem de 8% até 5% da receita. No texto aprovado pela Câmara, os municípios deixam de ser classificados por faixas de população, passando essa classificação a ser feita por faixas de receita. Ademais, os limites máximos são substancialmente reduzidos, passando a ser de 4,5% a 2,5% da receita, conforme aumenta a faixa de receita em que se encaixa o município.⁴

Ao analisar a matéria, o Senado optou por desmembrá-la em duas PEC: uma tratando da expansão do número de vereadores e outra tratando do limite de despesa das câmaras. A matéria foi aprovada em plenário em segundo turno no dia 18/12/2008, estabelecendo novo número de vereadores, sem o art. 2º, que tratava do limite de despesas. Tal artigo foi transformado na PEC 47/2008, que continua a tramitar na Casa.

Em seu relatório sobre a matéria, aprovado pela CCJ em 10/12/2008, o Senador César Borges afirma ter optado pelo desmembramento da matéria por considerar inadequados os critérios de limites de despesa fixados pela Câmara dos Deputados, seja porque não foram realizados estudos acerca do impacto fiscal e dos efetivos resultados provocados pelos novos limites, seja por considerar inadequada a inscrição, no texto constitucional, de valores monetários nominais. Por isso, considerou necessário examinar de maneira mais detalhada os impactos da imposição de novos limites que venham a substituir aqueles hoje vigentes (art. 29-A da Constituição).

A discussão da PEC 47 na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado (CCJ) resultou na aprovação de um substitutivo, no mês de maio de 2009. Tal substitutivo está pendente de deliberação do Plenário no momento em que se redige o presente trabalho. Tal substitutivo reverte as profundas alterações sugeridas pela Câmara e se limita a manter as faixas populacionais já existentes no art. 29-A, acrescentando duas novas faixas e reduzindo o limite máximo de gasto em cada faixa.

⁴ O Anexo I apresenta o texto integral dos dois dispositivos.

O presente estudo uma avaliação mais detalhada dos limites de despesa, concluindo que, de fato, os limites propostos pela Câmara assim como os atualmente vigentes no art. 29-A e a Proposta CCJ apresentam uma série de impropriedades que os tornam inócuos ou geradores de ineficiências, sendo necessária a apresentação de um novo substitutivo ao texto da PEC 47/2008.

III) DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Para que se dê uma adequada redação à PEC destinada a limitar a despesa das câmaras de vereadores, parece ser necessário um diagnóstico mais detalhado do problema em questão. Afinal, por que é preciso impor tal limite? Não seriam os governos municipais, democraticamente eleitos por sua população, capazes de definir o montante ideal de despesa de suas câmaras, de suas secretarias de saúde, de seus serviços de coleta de lixo, etc; sem a necessidade de intromissão externa? Por que o princípio da descentralização federativa estaria falhando nesse caso específico, e demandando legislação federal restritiva à ação dos parlamentares municipais? Qual é o mecanismo político ou institucional que introduziria um incentivo para a expansão da despesa das câmaras, a ponto de exigir a imposição de limites pela Constituição Federal?

Há dois mecanismos na estrutura político-institucional brasileira que parecem gerar incentivos à expansão das despesas das câmaras: o modelo de financiamento municipal e o sistema de divisão de poderes e atribuições entre o Legislativo e o Executivo que estende o conceito de autonomia de poderes à esfera da administração orçamentária e financeira.

III.1) O Financiamento Via Transferências

No que diz respeito ao financiamento municipal há, no Brasil, uma elevada participação das transferências estaduais e municipais na sua composição. É irrisória

a participação da arrecadação própria na maioria dos municípios brasileiros (com exceção apenas para as capitais e algumas grandes cidades).

A literatura econômica já demonstrou, fartamente, que o financiamento via transferências leva a uma menor responsabilidade fiscal e à expansão do gasto. Os motivos alegados são diversos⁵:

- o eleitor não tem perfeito conhecimento do montante de recursos que seu município recebe, o que abre espaço para que os gestores locais se apropriem de parte da verba recebida (inclusive via aumento de salários para suas clientelas);
- o eleitor tem menos incentivo a fiscalizar o uso de um dinheiro que não sai diretamente do seu bolso (o governo local estaria gastando "dinheiro dos outros", ou dinheiro que "vem de fora");
- o eleitor recompensa (com a reeleição) o prefeito ou vereador mais capaz de obter recursos adicionais através de pleitos políticos junto aos governos federal e estadual.

Esse viés a favor da expansão dos gastos se acentua em municípios que são excessivamente privilegiados pelos critérios do sistema de transferências. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, tem regras enviesadas a favor dos pequenos municípios (menos de 10 mil habitantes). Já a transferência do ICMS aos municípios favorece aqueles que possuem atividades econômicas geradoras de elevada receita daquele imposto (visto que parte dessa transferência é destinada ao município onde se deu a arrecadação). A partilha de royalties de petróleo e de compensação por exploração de recursos hídricos e minerais carregam elevadas somas para os municípios onde se realizam tais atividades. Ou seja, o sistema atual de partilha gera uma elite de municípios "ricos", onde o volume de recursos supera, em muito, as necessidades básicas da administração. E onde sobra dinheiro, há forte

⁵ A esse respeito ver, por exemplo, Mendes, Miranda e Cosio (2008).

incentivo a se gastar mal, inclusive direcionando-se verbas para as câmaras de vereadores em montantes muito superiores ao necessário.

Fica estabelecido, então, um primeiro ponto: há incentivos à expansão de todos os tipos de gastos nos municípios brasileiros, em especial naqueles municípios que são privilegiados pelo sistema de transferência.

Se o incentivo é para a expansão de todos os gastos, e não apenas aos gastos das câmaras, não haveria motivos para a limitação específica dos gastos dos legislativos municipais, como pretende a PEC em análise. É preciso encontrar outro mecanismo de incentivos que atue exclusivamente sobre a despesa das câmaras, e este parece estar ligado ao conceito de autonomia financeira do legislativo.

III.2) A Autonomia Financeira Do Legislativo

Desde a promulgação da Constituição de 1988, tem-se observado acelerado crescimento da despesa dos poderes legislativo e judiciário nos três níveis de governo, o mesmo ocorrendo com o Ministério Público. Isso parece estar ligado ao fato de que a Constituição os protege de cortes de despesas determinados pelo Poder Executivo. Tendo em vista que Executivo, Legislativo e Judiciário são poderes "independentes e harmônicos entre si" (CF, art. 2º), a Constituição tratou de garantir ao Legislativo e Judiciário autonomia administrativa e financeira. O Ministério Público, por sua vez, ainda que seja um órgão da estrutura do Poder Executivo⁶, ganhou a mesma autonomia, para poder exercer, com liberdade, a sua função de "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"(CF, art. 127).

A idéia por trás desses dispositivos é a de manter o equilíbrio entre os Poderes, impedindo que o Executivo, administrador das finanças públicas, tolha a capacidade de fiscalizar, julgar e legislar dos demais Poderes por meio do racionamento de seus recursos financeiros e materiais.

⁶ essa classificação não é pacífica entre os administrativistas que consideram o Ministério Público independente em relação aos três Poderes da União.

A Constituição estabelece explicitamente que o Judiciário tem autonomia administrativa e financeira. Para o Ministério Público a Constituição utiliza a expressão "autonomia funcional e administrativa", não deixando claro se esta autonomia abarca a esfera financeira. Para o Legislativo Federal a expressão utilizada é ainda mais vaga: "competência privativa para dispor sobre sua organização e funcionamento".

No caso dos legislativos municipais a autonomia financeira é ainda mais restrita: limita-se à fixação do subsídio dos vereadores pela própria Câmara, sujeita a limites explicitados pela própria Constituição Federal.

Não obstante essa imprecisão na delimitação da autonomia para estipular o próprio orçamento, os poderes legislativo, judiciário e Ministério Público, nos três níveis de governo, elaboram, na prática, o próprio orçamento e o enviam ao Executivo, que tendem a incorporá-los, sem cortes significativos, ao Orçamento Geral. Isso é feito a despeito de a Constituição determinar, em todos os dispositivos referentes aos dois Poderes e ao Ministério Público, que seus orçamentos devem estar subordinados aos parâmetros fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na prática não há parâmetros que limitem o tamanho desses orçamentos.

Durante a tramitação do orçamento nos legislativos federal, estadual e municipal poderia haver corte na dotação orçamentária proposta pelos poderes e órgãos acima citados, mas não parece haver incentivos da parte dos parlamentares para cortar o próprio orçamento, o que lhes retira espaço político para fazer cortes no judiciário ou no Ministério Público.

Um outro dispositivo da Constituição (art. 168) estabelece que os orçamentos dos dois poderes e do Ministério Público não podem ser contingenciados. Além disso, com base no princípio da separação dos Poderes, o STF decidiu pela inconstitucionalidade de um dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) que determinava a possibilidade de o Executivo, nos três níveis de governo, contingenciar recursos daqueles poderes casos eles não o fizessem de moto próprio, em momentos em que o cumprimento das metas fiscais estivesse ameaçado. O resultado é que os Poderes Legislativo, Judiciário e

Ministério Público, nos três níveis de governo, têm amplo controle da magnitude e do ritmo de crescimento de seus respectivos orçamentos.

No plano municipal, isso representa uma grande capacidade das câmaras de ampliar seus orçamentos, sem que os prefeitos tenham instrumentos capazes de conter tal expansão.

Chegamos, então, ao ponto fundamental que embasa a criação de limites às despesas dos legislativos municipais: a estrutura constitucional de autonomia dos poderes cria incentivos para a expansão exagerada das despesas dos legislativos municipais (na verdade dos legislativos de todos os níveis de governo, assim como do Judiciário e do Ministério Público). Daí se justifica que, na própria Constituição Federal, haja uma cláusula impondo um teto a essas despesas, de forma a contrapor a força dos incentivo à expansão de gastos.

É de se notar que o problema tende a ser mais intenso naqueles municípios que, como ressaltado acima, ao serem privilegiados pelos critérios das transferências federais e estaduais, dispõem de elevada receita *per capita*: onde o dinheiro "está sobrando", o prefeito tende a ter menos preocupação em criar conflito com a câmara na discussão do orçamento. O incentivo é o de pagar tudo o que a câmara pede para não ter desgaste político.

Em suma, temos claramente "falhas" no sistema federativo e de autonomia de poderes que reduzem a capacidade do município para regular, por si só, as despesas de sua câmara, o que leva à necessidade da imposição de limites constitucionais à autonomia daqueles entes, sob a forma de limites máximos aos gastos das câmaras municipais. A rigor, a argumentação acima nos leva a conclusão de que seria plenamente justificável a imposição de tetos à despesa não só do Legislativo municipal, mas também dos legislativos Federal e Estadual, bem como do Judiciário e Ministério Público, em todos os níveis da Federação.

IV) A EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DOS LEGISLATIVOS NOS ESTADOS E NA UNIÃO

Uma vez estabelecido que existem incentivos para que as câmaras expandam suas despesas; e que uma restrição a esse incentivo foi imposta pela PEC nº 25, de 2000; cabe avaliar se tais limites foram capazes de conter as despesas das câmaras no período 2000-2007.

Os dados agregados de despesas das câmaras municipais são compilados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que os divulga em seu sítio na internet (www.tesouro.fazenda.gov.br) sob o título de "Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios", conhecido também pela sigla FINBRA. As informações estão disponíveis para o período 1989-2007.

No presente estudo interessa comparar a despesa classificada na "Função Legislativa", para os anos de 1999 e 2007; ou seja, trata-se de comparar a despesas das câmaras no ano imediatamente anterior à imposição de limites, com o último ano para o qual há estatísticas disponíveis.

Deve-se ressaltar que a base de dados FINBRA, embora bastante útil e abrangente, apresenta alguns problemas, que nos levam a adotar procedimentos estatísticos corretivos. O Anexo II descreve tais procedimentos. Basicamente o que se fez foi estimar o valor da despesa legislativa nos casos em que não existe tal informação no banco FINBRA e nos casos em que a informação existente tem significativa probabilidade de estar incorreta (mais de 1,5 desvio padrão em relação à média).

A Tabela 1 apresenta o valor total estimado das despesas das câmaras em 1999 e em 2007, corrigindo-se os valores de 1999 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para colocá-los a preços de 2007. Nessa tabela são somados valores efetivamente informados pelos municípios cujos dados aparentam ser consistentes com os valores estimados para os municípios sem dados disponíveis ou com dados que foram desconsiderados por mostrarem-se provavelmente incorretos.

Tabela 1 – Estimativa da Despesa Total das Câmaras Municipais – dez municípios com maior despesa em 2007 e demais municípios: 1999 vs. 2007

R\$ milhões de 2007

MUNICÍPIOS	UF	1999	% do Total	2007	% do Total	Var 1999-2007
Rio de Janeiro	RJ	314	5,9%	351	5,1%	11,9%
São Paulo	SP	500	9,3%	322	4,7%	-35,6%
Porto Alegre	RS	36	0,7%	78	1,1%	118,3%
Belo Horizonte	MG	59	1,1%	78	1,1%	32,1%
Curitiba	PR	90	1,7%	70	1,0%	-22,9%
Fortaleza	CE	62	1,2%	67	1,0%	8,8%
Manaus	AM	40	0,8%	64	0,9%	59,3%
Recife	PE	57	1,1%	62	0,9%	9,7%
Campinas	SP	40	0,7%	61	0,9%	51,9%
Salvador	BA	50	0,9%	61	0,9%	22,3%
Demais Municípios	-	4.107	76,7%	5.666	82,4%	38,0%
TOTAL	BR	5.354	100,0%	6.880	100,0%	28,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Para os “demais municípios” há valores observados e estimados, conforme exposto no anexo II

Para os municípios citados nominalmente, não há valores estimados, todos constam do banco de dados FINBRA.

Observa-se um crescimento real dessa despesa da ordem de 28,5% entre 1999 e 2007. Percebe-se, também, um comportamento bastante distinto das câmaras dos dez municípios com maior despesa: enquanto o Município de São Paulo reduziu em 35,6% a sua despesa real, o de Porto Alegre a elevou em 118%. Merece destaque, também, a trajetória da despesa da Câmara do Rio de Janeiro que, ao crescer 11,9%, ultrapassou São Paulo e se tornou o legislativo municipal de maior despesa no País.

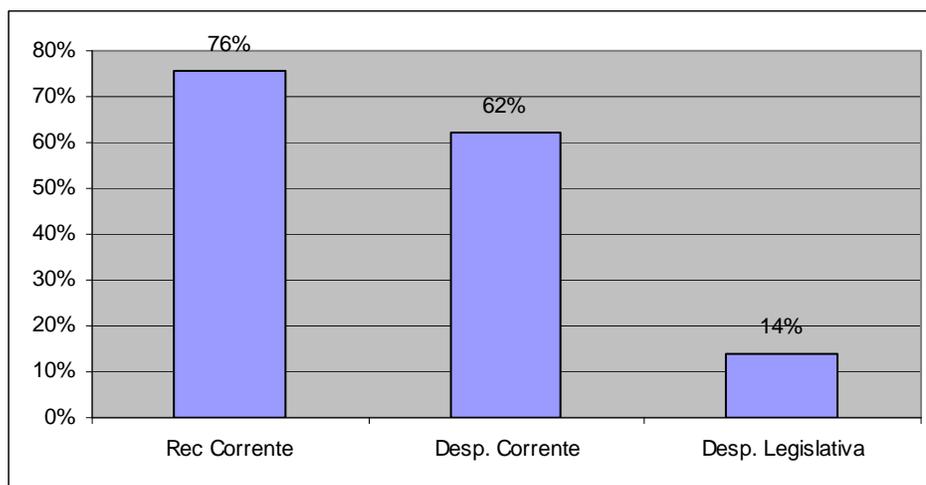
Cabe perguntar se o aumento da despesa legislativa agregada é grande ou pequeno. Esse julgamento vai depender do parâmetro de comparação. Se analisarmos as despesas e receitas totais dos municípios, veremos que estas cresceram em ritmo muito mais acelerado do que a despesa legislativa.

Para fazer tal comparação de forma correta, é preciso comparar o mesmo conjunto de municípios em dois momentos distintos do tempo. Como no banco de dados FINBRA nem sempre são os mesmos municípios que aparecem nas estatísticas de cada ano, foi preciso excluir aqueles municípios sem estatísticas disponíveis para um dos anos da comparação. Além disso, também foram excluídos

aqueles que apresentavam estatísticas de despesa legislativa consideradas inconsistentes (ver detalhes metodológicos no Anexo II). Após as exclusões, restaram 3.154 municípios, cujos dados são apresentados a seguir.

O Gráfico 1 mostra que, para esse conjunto de 3.154 municípios, o crescimento real da despesa legislativa foi de apenas 14% (contra 28,5% estimados, na Tabela 1, para a totalidade dos municípios). Mostra, também, que o crescimento da receita corrente e da despesa corrente totais foi muito mais intenso (seja em comparação com os 14% de aumento da despesa legislativa da amostra restrita, seja em relação aos 28,5% estimados para todo o universo de municípios).

Gráfico 1 – Despesa Total das Câmaras Municipais: variação real entre 1999 e 2007



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

A conclusão (precipitada) que se poderia extrair desse Gráfico 1 é de que o limite atualmente vigente para as despesas legislativas estaria funcionando bem, e de que não se deveria mexer nessa questão: afinal, a despesa legislativa total está crescendo em ritmo muito inferior às demais despesas e à receita.

Contudo, essa conclusão não se sustenta quando a questão é analisada em maior detalhe. Em primeiro lugar, a Tabela 1 já mostrou que os municípios têm trajetórias muito distintas: por exemplo, enquanto os “demais municípios” tiveram

forte crescimento real de 38%, o Município de São Paulo teve decréscimo de quase 36%.

Em segundo lugar, é preciso considerar a natureza da despesa das câmaras de vereadores. Trata-se de um trabalho padrão, de proposição e aprovação de leis, bem como de fiscalização das ações do Poder Executivo local. Ora, não há motivos para que as despesas das câmaras cresçam significativamente em termos reais ao longo do tempo. Uma câmara precisa ter uma estrutura fixa de funcionários e um conjunto de instalações fixas, para realizar uma tarefa rotineira. Isso é muito distinto, por exemplo, da ação de uma secretaria de saúde, que expande o número de postos de atendimentos, constrói novos hospitais, amplia a clientela atendida. Difere, também, da ação de uma secretaria de educação, que incorpora novos alunos, contrata novos professores. Também não se compara às despesas de uma secretaria de obras que, a cada ano, gasta um montante maior ou menor de recursos, em função do número e do porte das obras realizadas.

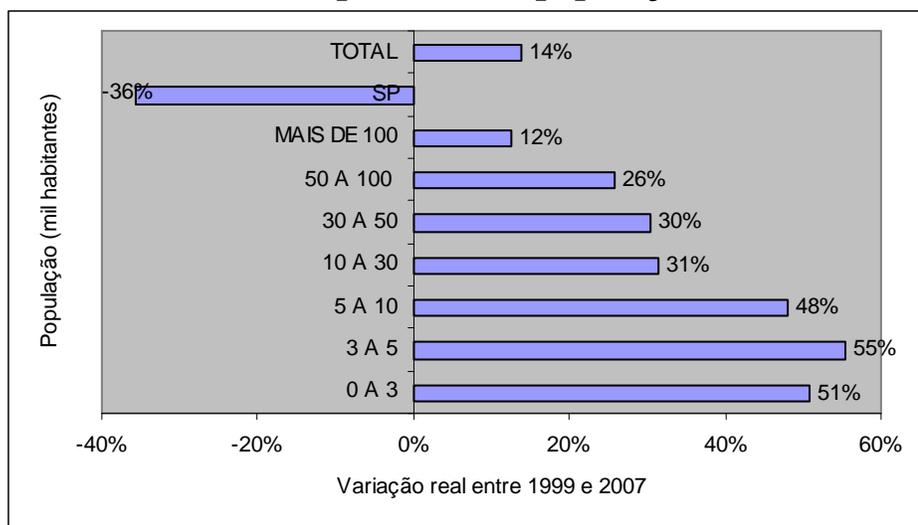
Quando uma câmara de vereadores aumenta, ano após ano, a sua despesa acima da inflação, isso significa que, provavelmente, ela está contratando mais funcionários, ou está concedendo aumentos reais aos funcionários e aos vereadores, ou, ainda, está ampliando o seu gasto de consumo. Tais aumentos podem ser aceitáveis em alguns momentos. Por exemplo, uma câmara que estava desestruturada, constrói uma nova sede ou repõe seu mobiliário. Ou, então, contrata assessores mais capacitados, que ganham salários maiores.

Porém, quando se observa crescimento real muito forte da despesa de uma determinada câmara, ao longo de vários anos (como é o caso de alguns dos municípios mostrados na Tabela 1), pode-se descartar a hipótese de que se trata de um ajuste momentâneo, tornando-se mais forte a hipótese de que estão sendo concedidos aumentos salariais excessivos ou de que se está contratando pessoal acima do quantitativo necessário.

Analisando os dados desagregados, percebe-se um claro padrão de comportamento na evolução dos gastos reais das câmaras. O Gráfico 2 mostra que os maiores crescimentos de despesa ocorreram nos municípios menos populosos; e que o pequeno crescimento real de 14% para a despesa total foi fortemente influenciado

pelo comportamento da Câmara do Município de São Paulo que tem forte peso na soma da despesa total e que, como já visto na Tabela 1, reduziu a sua despesa real em quase 36% na comparação entre 1999 e 2007.

Gráfico 2 – Despesa Total das Câmaras Municipais: crescimento real entre 1999 e 2007 por faixa de população (mil habitantes)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

Um crescimento real na faixa de 50%, em um período de 8 anos, como o observado para os municípios de até 10 mil habitantes, representa um aumento anual de 5,2% ao ano acima da inflação. Isso é um aumento de despesa muito forte, considerando-se a natureza dos trabalhos realizados pelas câmaras, conforme acima discutido.

Tendo em vista que 47% dos municípios brasileiros têm menos de 10 mil habitantes, que 82% têm menos de 30 mil habitantes; e que os municípios dessas faixas populacionais tiveram forte incremento em suas despesas reais, pode-se concluir que **os atuais limites, impostos pelo art. 29-A da Constituição, não têm sido capazes de conter a expansão da despesa legislativa na grande maioria dos municípios do País.**

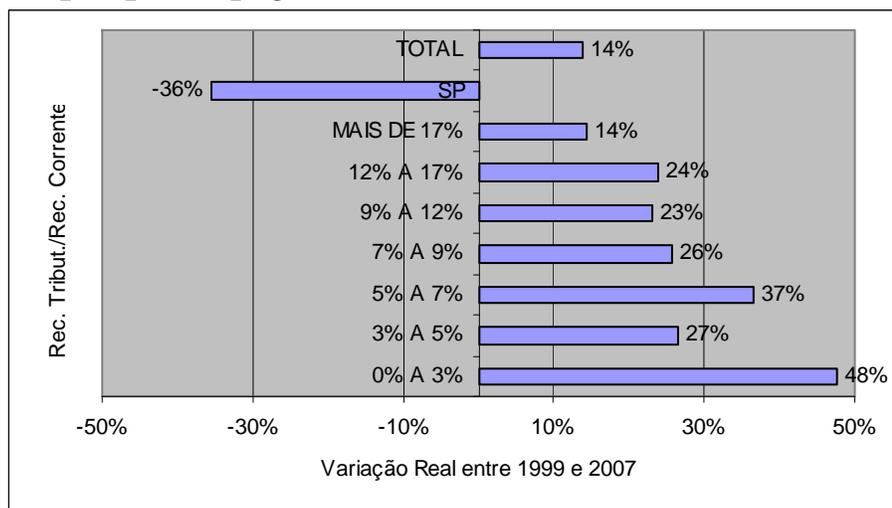
É verdade que, com a contração da despesa da Câmara de São Paulo, e o crescimento mais moderado em muitos municípios médios e grandes, a despesa total ficou sob controle. Mas há forte alta em um grande número de municípios.

Ou seja, não temos um problema macroeconômico (a despesa total está contida, não constituindo pressão sobre as contas fiscais do País), mas temos um problema microeconômico (o orçamento de um grande número de municípios está sendo pressionado pela expansão das despesas das câmaras). Essa situação parece justificar uma revisão dos limites das despesas das câmaras, com a apresentação de uma PEC para rever os limites do art. 29-A.

Cabe, ainda, questionar o motivo pelo qual seriam justamente os municípios menos populosos os responsáveis pela maior expansão das despesas legislativas. Uma possível resposta já foi dada na seção anterior deste estudo: esses municípios são fortemente privilegiados pelo sistema de transferências fiscais do País. Prefeitos com maior receita *per capita* disponível tendem a resistir menos às pressões da câmara por aumento de verba. Ou seja, dinheiro sobrando no caixa da prefeitura facilita a captura de verbas pelo legislativo local.

Essa tese é reforçada pelos dados do Gráfico 3, que mostra que quanto menor a participação da receita tributária na receita corrente total do município, maior tende a ser a expansão da despesa da câmara. Ou seja, municípios mais dependentes de transferências federais e estaduais expandiram mais suas despesas legislativas. Isso é coerente com a idéia, anteriormente exposta, de que municípios financiados por "dinheiro que vem de fora" tendem a ser menos preocupados com a responsabilidade fiscal e mais propensos à expansão dos gastos.

Gráfico 3 – Despesa Total das Câmaras: crescimento real entre 1999 e 2007 por participação da receita tributária na receita corrente



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

Não só o legislativo municipal tem apresentado problema de crescimento acelerado de despesa, que exija a imposição de teto constitucional. Todos os poderes com autonomia para fixar o próprio orçamento têm mostrado crescimento acelerado de gastos. Por isso, seria mais coerente impor limite constitucional ao Legislativo, ao Judiciário, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas; nos três níveis de governo.

Para manter a coerência de uma PEC que limita gastos do legislativo, e para não reduzir excessivamente o risco de não-aprovação, poder-se-ia pensar em impor limites ao legislativo nos três níveis de governo, deixando de fora o Judiciário e o Ministério Público.

A despesa legislativa, no âmbito estadual, apresentou forte crescimento de gastos nos últimos anos. A Tabela 2 mostra que o crescimento real da despesa entre 1999 e 2007, em plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi de 55% para a média do País. Há casos extremos de crescimento de mais de 200%! Como percentagem da receita corrente líquida, essa despesa varia entre 1,1%, no Estado de São Paulo e 7,7%, no Estado do Amapá. A Assembléia do Estado do Rio de Janeiro segue o mesmo padrão da câmara de sua capital, com forte impulso nos gastos,

tornando-se o legislativo estadual de maior despesa do País. Também chama atenção a alta despesa da Assembléia de Minas Gerais, que ultrapassa o gasto da sua congênere paulista.

**Tabela 2 – Despesa total dos Estados com a Função Legislativa:
1999 e 2007**

Estado	R\$ mil de 2007*			
	1999	2007	Varição	% RCL em 2007
RJ	488.316	1.140.027	133%	4,2%
MG	706.026	806.137	14%	3,4%
SP	490.783	762.781	55%	1,1%
DF	258.469	390.513	51%	4,7%
BA	186.973	386.249	107%	3,1%
RS	273.901	345.336	26%	2,5%
SC	139.151	305.597	120%	3,6%
PA	220.311	284.539	29%	4,5%
PE	156.506	283.103	81%	3,4%
PR	274.712	272.698	-1%	2,2%
MT	178.445	264.446	48%	5,4%
MS	152.336	224.181	47%	5,7%
PB	88.409	219.320	148%	6,0%
CE	69.282	213.985	209%	3,3%
GO	129.912	212.500	64%	2,8%
MA	210.289	209.721	0%	4,3%
AM	71.807	184.378	157%	3,5%
SE	86.332	158.947	84%	5,1%
RN	116.850	157.265	35%	4,0%
AL	147.471	155.444	5%	5,0%
AP	71.203	147.393	107%	7,7%
PI	107.420	144.290	34%	4,7%
ES	151.210	138.778	-8%	2,2%
RO	107.581	137.026	27%	5,3%
AC	59.432	90.328	52%	4,7%
RR	44.692	86.188	93%	6,6%
TO	46.484	81.443	75%	2,9%
BRASIL	5.034.301	7.802.612	55%	3,0%

Fonte: STN

(*)Deflator: IPCA

No âmbito Federal, não foi diferente o impulso nas despesas. Entre 1999 e 2007, conforme mostra a Tabela 3, a despesa total de Senado, Câmara e TCU cresceu, em termos reais, 61%, totalizando R\$ 6,8 bilhões. Em 2008 esse valor subiu para R\$ 7,2 bilhões. Tal cifra supera a soma da despesa de seis Ministérios do Poder Executivo (Esportes, Cultura, Desenvolvimento, Minas e Energia, Comunicações e

Meio Ambiente). Outro dado relevante é que este é um orçamento maior que de todas as capitais brasileiras, a exceção de Rio de Janeiro e São Paulo. Belo Horizonte, por exemplo, que tem o terceiro maior orçamento das capitais brasileiras, computou Despesa Orçamentária de R\$ 3,8 bilhões em 2007.

Tabela 3 – Despesa total dos Entes do Legislativo Federal: 1999 e 2007

	R\$ milhões de 2007*		
	1999	2007	Variacã o
Câmara dos Deputados	2.081	3.143	51%
Senado Federal	1.505	2.565	70%
TCU	616	1.061	72%
TOTAL	4.201	6.769	61%

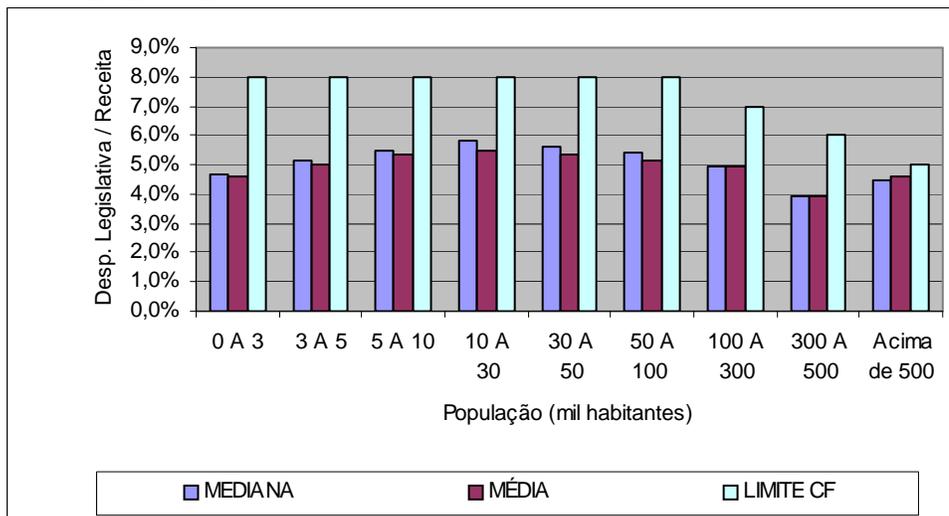
Fonte: Sistema Siga Brasil – Senado Federal.

V) A ADEQUAÇÃO DOS ATUAIS LIMITES ÀS CÂMARAS DE VEREADORES

Conforme descrito na seção I (e no Anexo I), os limites impostos pelo art. 29-A têm como principal característica o fato de serem fixados como um percentual da receita municipal. Será esta a forma mais adequada de fixar os limites? Os valores fixados na Constituição são os mais adequados?

O Gráfico 4 nos ajuda a responder essas questões. Ele divide os municípios em vários grupos, de acordo com a população local. Assim, o primeiro grupo compreende os municípios de até 3 mil habitantes, o segundo grupo os municípios de 3 a 5 mil habitantes etc. Para cada grupo são apresentadas três barras. A barra da direita aponta o limite constitucional de despesa. Por exemplo, para os municípios de até 100 mil habitantes esse limite é de 8% da receita. As outras duas barras indicam, respectivamente, a mediana e a média da relação despesa legislativa – receita municipal efetivamente observada no ano de 2007.

Gráfico 4 – Relação despesa legislativa–receita por faixa de população: média, mediana e limite constitucional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

O que se observa, em primeiro lugar, é que a média e a mediana da relação despesa legislativa/receita, observadas para cada grupo, estão muito abaixo do limite estipulado. Ou seja, mesmo com o forte crescimento real da despesa legislativa da maioria dos municípios ao longo do período 1999-2007 (ver Gráficos 2 e 3), continuou a haver grande folga entre a despesa efetiva e o limite máximo.

Isso ocorre porque o limite é fixado em termos de percentual da receita. Como a receita cresceu muito no período (ver Gráfico 1, acima), ainda que a despesa legislativa tenha aumentado fortemente, ela continua dentro do limite⁷.

A Tabela 4 mostra que mesmo após oito anos de forte crescimento da despesa legislativa da maioria dos municípios, um percentual irrisório (1,3% do total) de câmaras municipais extrapolou o limite de gastos em 2007⁸.

⁷ Na prática, a folga entre os valores das despesas e os limites constitucionais são ainda maiores, pois a Constituição prevê que não se deve considerar as despesas das câmaras com inativos.

⁸ Não se pode esquecer a possibilidade de que esse pequeno número de municípios acima do limite de gastos seja consequência de manipulação das estatísticas por municípios que tenham, de fato, despesas mais elevadas. Por outro lado, municípios que aparecem acima do limite de gastos podem estar nessa situação apenas porque não descontamos sua despesa com inativos, dado que tal informação não está disponível.

Tabela 4 – Relação despesas legislativa-receita por faixa de população (2007)

	Nº DE MUNICÍPIOS	MÍNIMO	MÉDIA	MÁXIMO	DESVIO PADRÃO	LIMITE ART. 29-A DA C.F.	Nº DE MUN. ACIMA DO LIMITE	% DE MUN. ACIMA DO LIMITE
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)=(G)/(A)
0 A 3	295	1,6%	4,6%	9,8%	1,4%	8%	1	0,3%
3 A 5	512	1,0%	5,0%	8,4%	1,5%	8%	3	0,6%
5 A 10	715	1,2%	5,3%	11,5%	1,4%	8%	6	0,8%
10 A 30	1051	1,4%	5,5%	9,1%	1,5%	8%	9	0,9%
30 A 50	250	1,1%	5,3%	43,6%	3,0%	8%	6	2,4%
50 A 100	173	0,9%	5,2%	9,7%	1,7%	8%	3	1,7%
100 A 300	106	0,9%	4,9%	20,6%	2,0%	7%	2	1,9%
300 A 500	23	2,0%	3,9%	6,4%	1,2%	6%	1	4,3%
500	29	2,1%	4,6%	6,4%	0,9%	5%	9	31,0%
TOTAL	3154						40	1,3%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA

Notas: Deflator – IPCA (julho a julho)

Vide metodologia de seleção dos municípios da amostra no Anexo II

Pelas características da despesa das câmaras de vereadores, já descritas e analisadas acima, não faz sentido estabelecer o limite para essa despesa unicamente em termos de percentual da receita. Não é porque o País está passando por um período de crescimento econômico e da arrecadação, que as câmaras passarão a precisar de mais dinheiro. Também não se deve esperar que, ao entrar em uma recessão, o legislativo corte fortemente suas despesas. Conforme já analisado antes, os legislativos têm estruturas fixas e suas atividades (e necessidades de recursos) não se alteram quando o orçamento local cresce (diminui) e a ação do governo municipal se amplia (se contrai): o legislativo continua sendo a mesma coisa (um conjunto de vereadores propondo projetos, analisando projetos e fiscalizando as ações do Executivo).

Assim, o que o Gráfico 4, a Tabela 4 e a argumentação acima estão mostrando é que **não se deve fixar limites para despesas das câmaras como exclusivamente proporção da receita (ou da despesa);**

VI) OUTROS PROBLEMAS EXISTENTES NO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO

A redação atualmente vigente do art. 29-A da Constituição possui outros problemas que poderiam ser sanados ao se apresentar uma PEC para alterar o dispositivo.

O primeiro problema é que a aprovação desse dispositivo se deu dois meses e meio antes da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000). A LRF introduziu o conceito de “Receita Corrente Líquida (RCL)”, que passou a valer como parâmetro para balizar limites e condições financeiras impostas aos entes federados. Esse conceito é distinto daquele usado no art. 29-A, que define receita como sendo o “somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 [IOF Ouro] e nos arts. 158 [IRRF, ITR, IPVA, ICMS] e 159 [FPM, IPI-exportação, CIDE], efetivamente realizado no exercício anterior”.

Essa multiplicidade de conceitos reduz a transparência das contas públicas e dificulta a contabilidade dos entes federados, em especial dos municípios com menor capacidade técnico-gerencial. A câmara municipal tem que lidar com um conceito de receita para limitar a despesa total e com outro conceito de receita para limitar a despesa de pessoal (art. 20 da LRF).

Foi defendido, acima, que um novo limite para a despesa das câmaras não seja fixado em termos de percentual da receita municipal. Caso essa recomendação não seja seguida deve-se, pelo menos, usar o mesmo conceito de receita já consagrado pela LRF.

Afinal, se é para medir a capacidade financeira do município, para avaliar quanto ele pode dispor para custear a câmara, então que se use um conceito amplo de receita (RCL) e não um conceito que considera apenas parte da receita municipal. Para a média dos municípios, o conceito de receita explicitado no art. 29-A representa 67% da RCL.

Outro problema do art. 29-A é permitir que os “gastos com inativos” fique fora do limite. A idéia que embasa essa exclusão é de que o gasto com inativos é

rígido, e que a câmara não teria como reduzi-lo para fins de ajuste. Contudo, essa exclusão reduz a transparência das contas e viabiliza o uso de manobras contábeis: pode-se, por exemplo, jogar na rubrica “inativos” despesas de outra natureza, para driblar o cumprimento dos limites. Há, também nesse caso, conflito com a terminologia da LRF, que em vez do termo “inativos” utiliza “inativos e pensionistas”, o que gera questionamentos sobre a inclusão ou não dos pensionistas na despesa da câmara sujeita a limites.

Um bom exemplo da perda de transparência que essa exclusão causa está no presente estudo. Como os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional não especificam a despesa das câmaras com inativos, não é possível saber efetivamente se os municípios estão ou não cumprindo o limite de gastos, conforme se observou acima, ao se analisar a Tabela 4.

Para tornar as coisas mais simples, o novo limite deveria incluir a totalidade das despesas, sem qualquer dedução. O fato de a despesa com inativos e pensionistas ser rígida não é argumento suficiente para excluir a despesa do limite. Basta fixar um limite inicial que comporte adequadamente a despesa dessa natureza. Ao longo do tempo, se crescer muito o gasto com inativos e pensionistas, a câmara terá que ajustar seus outros gastos. Ademais, devemos levar em conta que os gastos com pessoal ativo também são bastante rígidos, dadas as dificuldades legais para demitir e para reduzir salários nominais. Ou seja, basta fixar um limite inicial que absorva adequadamente a despesa com inativos e pensionistas, definir um critério de reajuste desse limite ao longo do tempo, e se terá um instrumento mais claro e menos manipulável.

Um terceiro problema existente na atual redação do art. 29-A é o “sub-limite” fixado para a despesa de pessoal. Reza o § 1º do citado artigo que “a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores”. O primeiro problema desse dispositivo é que ele traz um complicador para a aritmética do limite: é preciso que a câmara comprove não apenas o cumprimento da meta de gastos totais, como também a meta com despesa de pessoal. O segundo problema é que há uma desnecessária superposição com o limite fixado pela LRF (art. 20, inciso

III, a), que já se encarrega de conter os gastos de pessoal; com o complicador de se estar usando critérios distintos tanto para definir “despesa de pessoal”, quanto para definir “receita”. O terceiro problema é que esse limite pode introduzir ineficiência no funcionamento das câmaras: um legislativo local que tenha espaço para ampliar a despesa total, e que efetivamente precise de contratar mais servidores, mas que já esteja no limite da despesa de pessoal, pode ser induzido a fazer gastos desnecessários de consumo e investimento para que a despesa de pessoal passe a ser menor que 70% da despesa total e, assim, ele possa contratar mais pessoal.

Por isso seria importante revogar os dispositivos do § 1º, acima comentado, e do § 3º, que estabelece ser crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º.

Há que se considerar, ainda, que, dado que existe, no § 2º, dispositivo que incrimina o Prefeito que repassar recursos a maior para a Câmara, é preciso, por isonomia, introduzir dispositivo que incrimine o Presidente da Câmara por executar essa despesa acima do limite. Esse ponto já havia sido introduzido pela Câmara dos Deputados na PEC 20/2008, enviada ao Senado, e pode ser mantido na tramitação da PEC 47/2008.

Existe, também, na Constituição, uma redundância de controles, quando o art. 29, inciso VII, estipula que “o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município”. Esse dispositivo deveria ter sido revogado quando da aprovação da PEC que introduziu o art. 29-A, visto que o novo limite era mais abrangente. No entanto, parece ter havido uma omissão que levou à permanência do dispositivo, gerando múltiplos controles, mais burocracia e menos transparência.

VII) COMPARANDO A PEC 47/2008 COM O ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO

Uma vez feita a crítica ao art. 29-A, cabe avaliar se a proposta de alteração desse artigo, feita pela Câmara dos Deputados, no art. 2º da PEC 20/2008, e transformada na PEC 47/2008, seria uma solução adequada.

Foram as seguintes as principais mudanças propostas pela Câmara⁹:

1. os municípios deixariam de ser agrupados por faixa de população, passando a ser agrupados por faixa de receita, assim, os municípios com receita de até R\$ 30 milhões, teriam limite de gasto com a Câmara equivalente a 4,5% da receita; aqueles entre R\$ 30 milhões e R\$ 70 milhões teriam limite de 3,75% etc;
2. os percentuais máximos foram drasticamente reduzidos em relação aos do art. 29-A; enquanto o maior limite permitido pela PEC é de 4,5% da receita (municípios com receita de até R\$ 30 milhões), o maior limite permitido pelo art. 29-A é de 8% da receita (municípios de até 100 mil habitantes).

Em primeiro lugar, deve-se observar que **o problema básico do art. 29-A não foi corrigido**: continua sendo possível às câmaras de vereadores elevarem suas despesas à medida que a receita municipal aumenta. Por exemplo, se a receita de um município sobe de R\$ 5 milhões para R\$ 29 milhões, o seu limite de gastos com a câmara sobe de R\$ 225 mil para R\$ 1,31 milhão. E como argumentado anteriormente, não faz sentido que isso ocorra, pois o fato de a receita municipal ter aumentado não significa que as atribuições e necessidades de gasto da câmara também tenham crescido.

Também não faz muito sentido a idéia de que a câmara de uma cidade pode gastar mais que a de outra porque o nível de receita da primeira é maior que o da segunda. Imaginemos uma cidade pequena, com poucos habitantes, cuja câmara tenha apenas 9 vereadores. Se essa cidade possuir uma indústria geradora de forte receita de ICMS, ou se for beneficiária de royalties do petróleo, sua receita será alta e ela poderá gastar muito com sua câmara. Por outro lado, imaginemos uma cidade populosa da periferia metropolitana, cuja câmara tenha mais de 20 vereadores, baixa renda e baixa arrecadação tributária, poucas transferências de ICMS, baixa receita de FPE e nenhum royalty: essa cidade terá um limite de despesa da câmara mais baixo do que a primeira, embora a sua câmara precise de mais recursos.

⁹ Ver a íntegra da PEC 47/2008 no Anexo I.

O exemplo dado acima não é um caso exótico na Federação Brasileira. Conforme já argumentado acima, o nosso sistema de transferências fiscais possui tantas e tão intensas distorções, que são muitos os casos de municípios pequenos e pouco populosos com muita receita e de municípios populosos com baixa receita.

Não faz sentido o argumento de que “município rico” (que tem receita per capita alta) tenha uma “câmara rica” e que “município pobre” tenha uma “câmara pobre”. Se a Constituição está fixando um limite de gastos, o ideal é que tal limite seja capaz de se aproximar o máximo possível do valor que cada câmara efetivamente precisa gastar para cumprir suas obrigações. Logo, cidades de mesmo porte populacional, de mesmo grau de complexidade na legislação local e nas ações parlamentares de fiscalização, têm que ter limites de gastos similares. Estipular limites de gastos com base em faixas de receita municipal significa aceitar o princípio de que municípios “bafejados pela sorte” no processo de repartição de receitas sustentem mordomias e gastos desnecessários em suas câmaras.

A única vantagem da redação da PEC 47/2008 é que ela ameniza o problema de aumento do limite à medida que aumenta a receita, nos casos em que os municípios mudam de faixa. Isso porque, quando o aumento de receita faz o município mudar de faixa, então pode haver uma restrição à despesa. Por exemplo, se a receita municipal passar de R\$29 milhões para R\$ 50 milhões, o município sai da primeira faixa, cujo limite máximo de gasto é 4,5% da receita, e passa para a segunda faixa, com limite máximo de 3,75% da receita. Assim, com uma receita de R\$ 29 milhões, o seu limite era de R\$ 1,31 milhões; e com uma receita de R\$ 50 milhões o limite passa a ser de R\$ 1,88 milhões. Esse crescimento de 43% no limite de gasto é muito menor do que aquele que ocorreria no caso do art. 29-A. Supondo que a população do município ficou constante e que, portanto, ele não mudou de faixa de população, a expansão da receita de R\$ 29 milhões para R\$ 50 milhões (um avanço de 72,4%) resultaria, no caso do art. 29-A, em uma expansão do limite de gasto da câmara na mesma proporção: 72,4%. Portanto, muito maior que o avanço de 43% observado na regra da PEC 47/2008.

Uma forma de fazer esse mecanismo de “mudança de faixa” ser mais ativo seria definir várias faixas de municípios, todas elas de pequena amplitude. Por

exemplo, em vez de fazer uma faixa de zero a R\$ 30 milhões, seriam feitas seis faixas: de zero a R\$ 5 milhões, de R\$ 5 milhões a R\$ 10 milhões, de R\$ 10 milhões a R\$ 15 milhões, etc.

Porém, essa característica não redime a regra da PEC 47/2008, pois nos casos de municípios cujas receitas fiquem muito próximas dos limites das faixas, podem ocorrer situações insólitas. Se a receita de um município passa de R\$ 29 milhões para R\$ 31 milhões, ele passa da faixa de 4,5% para a de 3,75%. Isso significa que, embora a receita dele tenha subido, o seu limite máximo de gasto com a câmara irá cair de R\$ 1,31 milhões (4,5% de R\$ 29 milhões) para R\$ 1,16 (3,75% de R\$ 31 milhões). Ou seja, a idéia geral da PEC é permitir mais despesas com a câmara à medida que a receita sobe, mas nos casos de receitas próximas às fronteiras entre as faixas essa situação se inverte.

Daí porque seria necessário usar o sistema de “incidência em cascata”, como se faz, por exemplo, na tabela de alíquotas de imposto de renda. Se o município tem receita de R\$ 31 milhões e a primeira faixa de limite vai até R\$ 30 milhões sendo o limite, por exemplo, de 8% da receita, e a segunda faixa tem limite de 7%, o limite de despesa de sua câmara será uma média entre o limite da primeira faixa e o da segunda faixa, ponderada pelos valores que caem em cada faixa:

$$(8\% * 30 + 7\% * 1) / 31 = 7,97\%$$

Outro problema da redação da PEC 47/2008 é que as faixas em que os municípios estão enquadrados estão definidas em valores monetários nominais. Suponha um caso em que não haja crescimento real das receitas municipais, e todo o crescimento observado seja decorrente da inflação. O crescimento inflacionário da receita fará muitos municípios mudarem para faixas superiores de receita, reduzindo seus tetos de gasto com as câmaras. Mas como as necessidades de gastos das câmaras também sobem com a inflação, a redução do limite significará uma redução real no limite. Ou seja, **o simples fato de a inflação representar um aumento nominal na receita municipal induzirá uma redução real no limite de gasto das câmaras**. Esse é um fenômeno similar ao que ocorre com as faixas de desconto do

Imposto de Renda: se a Receita Federal não reajusta as tabelas de alíquotas do Imposto, à medida que as pessoas têm aumentos de salários para repor a inflação passada, elas mudam de faixa e passam a pagar alíquotas maiores de IR, sem que sua renda real tenha aumentado.

A favor da PEC 47/2008 pode-se argumentar que os percentuais fixados para o limite levariam a uma efetiva redução da despesa do total das câmaras do País. Tomando os dados de 2007, para 4.428 municípios cujos dados fiscais contidos no Banco de Dados FINBRA mostraram-se consistentes¹⁰, temos a seguinte situação¹¹:

- se todos os municípios gastassem o máximo permitido, a regra do art. 29-A permitiria um gasto máximo de R\$ 8,1 bilhões, contra R\$ 3,7 bilhões na regra da PEC 47/2008;
- se todos os municípios mantivessem os seus gastos efetivamente observados em 2007, ocorrendo ajustes apenas naqueles que apresentaram despesa acima do limite, o gasto total sob a regra do art. 29-A seria de R\$ 5,7 bilhões, contra R\$ 3,6 bilhões na regra da PEC 47/2008.

Não há dúvida, portanto, que a regra da PEC 47/2008 é mais restritiva em relação ao gasto agregado. **Embora introduza uma restrição fiscal no nível macro (reduz a despesa máxima permitida), ela gera diversas distorções no nível micro**, conforme acima comentado.

VIII) A PROPOSTA CCJ

O texto aprovado na CCJ limita-se a reduzir os limites máximos de comprometimento da receita municipal, sem maiores alterações na estrutura do texto atual do art. 29-A. A Tabela 5 resume os limites propostos.

¹⁰ Ver metodologia no Anexo II.

¹¹ Os dados a seguir apresentados não se referem a todos os municípios do País, mas apenas aos 4428 municípios da amostra. Portanto, não são comparáveis aos dados da Tabela 1, que estima o gasto para a totalidade dos municípios do País.

Tabela 5 – Limite de despesa das câmaras municipais: texto aprovado na CCJ

População Municipal (em 1.000 habitantes)	Limite em % da Receita	
	Proposta CCJ	Art. 29-A
Até 100	7,0	8,0
Mais de 100 até 300	6,0	7,0
Mais de 300 até 500	5,0	6,0
Mais de 500 até 2.000	4,0	5,0
Mais de 2.000 até 8.000	3,0	–
Mais de 8.000	2,0	–

Dado que foi mantida a estrutura atual, cabe avaliar até que ponto os novos (e menores) percentuais representariam redução de despesa. A Tabela 2 mostra o gasto estimado para cada faixa de município, supondo-se que os municípios que estiverem acima do novo limite irão reduzir seus gastos até o valor do limite (por exemplo, uma câmara que estivesse gastando 7% da receita e que tivesse como novo limite 6%, reduziria sua despesa para 6%); enquanto que os municípios que estivessem abaixo do novo limite, permaneceriam com seus gastos inalterados (por exemplo, um município que estivesse gastando 5,5% da receita, e que tivesse como novo limite 6% da receita, não reduziria nem aumentaria seu gasto).

Tabela 6 – Principais características dos limites fixados na proposta aprovada pela CCJ

R\$ milhões						
População (1000 mil hab.)	% de Municípios incluídos	Despesa efetiva em 2007	Gasto Estimado (*)	Redução de Gasto	% de Redução de Gasto	Limite Máximo de Gasto
	(A)	(B)	(C)	(D)=(B)-(C)	(E)=(D)/(C)	(F)
Até 100	95%	2.705	2.678	28	1%	3.605
Mais de 100 até 300	3%	863	850	13	2%	1.120
Mais de 300 até 500	1%	395	376	19	5%	474
Mais de 500 até 2.000						743
	1%	859	722	137	19%	
Mais de 2.000 até 8.000						322
	0,1%	557	322	235	73%	
Mais de 8.000						303
	0%	322	303	19	6%	
TOTAL	100%	5.701	5.250	451	8,6%	6.567

A redução total dos gastos seria de apenas R\$ 451 milhões ou 8% da despesa verificada em 2007, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7 – Redução imediata de gastos em cada uma das opções

CRITÉRIO	GASTO TOTAL ESTIMADO (R\$ ECONOMIA		Economia %
	milhões)	(R\$ milhões)	
REALIZADO 2007(ART. 29A)	5.701	0	0%
PEC 47	3.612	2.088	37%
Relatório CCJ	5.250	451	8%

Também se deve levar em conta que, como mostra a coluna (E) da Tabela 2, quase todo o peso do ajuste de despesas recai sobre as câmaras de municípios entre 2 mil e 8 mil habitantes. Esse grupo, que é composto por apenas 4 cidades (Rio de Janeiro, Fortaleza, Belo Horizonte e Salvador) teria que realizar uma redução de 73% nas suas despesas, sendo responsável por 52% (235/451) de toda a economia.

Esta parece ser a principal fraqueza da Proposta CCJ: a título de controlar a despesa do total das câmaras, joga o ajuste sobre apenas quatro câmaras; quando o diagnóstico do problema, feito nas seções anteriores, mostra que o mais importante é conter a expansão do gasto legislativo principalmente nos municípios de até 10 mil habitantes.

IX) PROPOSTA DE LIMITE

A análise feita até este ponto do texto permite estabelecer alguns parâmetros para a redação de uma PEC alternativa ao texto apresentado na PEC 47/2008:

1. instituir limites não apenas para as câmaras de vereadores mas também para os legislativos estaduais e da União;
2. evitar fixar os limites como percentual da receita;

3. evitar agregar os municípios por faixa de receita;
4. não inserir valores nominais ou referências temporais fixas (tais como um ano específico) no texto da Constituição;
5. em se agregando os municípios por algum critério (população, por exemplo) cuidar de criar faixas mais adequadas ao perfil populacional e que representem, de fato, grupos de municípios com câmaras de diferentes tamanhos e diferentes necessidades de gasto (como afirmado acima, uma faixa com municípios de até 100 mil habitantes junta cidades de características muito diversas, sendo necessário subdividir esse agrupamento em vários grupos mais homogêneos);
6. evitar concentrar os ajustes em um grupo restrito de câmaras municipais.

Para não inserir valores nominais ou referências temporais fixas no texto da Constituição, deve-se colocá-los no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), remetendo para lei ordinária ou complementar a fixação de regras definitivas. Com isso, cria-se um limite de eficácia imediata sem que se corra o risco de colocar no corpo da Constituição dispositivos que se tornarão caducos com o passar do tempo.

A alteração mais problemática é a sugerida no item 2: se o limite de despesas não será um percentual da receita, que parâmetro utilizar?

A sugestão que se faz é de que se utilize um limite individualizado para cada câmara municipal, representado pela média de dois valores:

- a) a despesa da própria câmara no passado (**Fator Despesa Individual**)
e
- b) um valor per capita fixado para municípios de acordo com faixas de população (**Fator Despesa per Capita**).

O Fator Despesa Individual

Analisemos a lógica de tal limite, iniciando pelo Fator Despesa Individual. Sugiro que se utilize para esse Fator a despesa da câmara no exercício de 2007; limite a ser reajustado, ano após ano, pela inflação.

Qual a racionalidade desse limite? Como argumentado no texto, os limites vigentes não foram capazes, nos últimos anos, de conter a expansão de gastos das câmaras, pois a receita cresceu fortemente e, com ela, também cresceu o limite máximo. Assim, pode-se considerar que todas as câmaras do País tiveram ampla liberdade para elevar seus gastos e que todas estão em posição orçamentária confortável.

Logo, um limite que tome como parâmetro o gasto da própria câmara no passado recente não correrá o risco de representar um corte draconiano de despesas, como pode ocorrer com uma PEC que sugira novos percentuais de receita e novas faixas de classificação dos municípios. A PEC 47/2008, por exemplo, ao representar forte corte de gastos, tem alta probabilidade de inviabilizar diversas câmaras. E o que é pior, o “aperto” ou “afrouxamento” de limites, para cada câmara, acaba ocorrendo de forma aleatória, dependendo de como se agrupam os municípios (por população ou por receita) e dos limites arbitrados para cada faixa. Já a Proposta CCJ, como visto acima, joga o “grosso” do ajuste nos ombros de apenas quatro câmaras municipais.

Ao se estabelecer um limite individualizado para cada câmara, como aqui proposto, esse risco é minimizado.

Por outro lado, tomar como limite a despesa da própria câmara, no passado, apresenta alguns problemas. O primeiro é que se as câmaras gastaram mais que o necessário no passado recente, o seu gasto será congelado no pico, não sendo possível promover um desejado corte imediato de despesas. A resposta a essa questão é simples. Em primeiro lugar, o mais importante não é fazer um corte imediato de gastos (que, aliás, pode gerar ineficiência, que ocorre sempre que se reduz bruscamente o orçamento de um órgão). O mais importante é acabar com a lógica de se elevar o limite sempre que a receita cresce. Como a tendência de longo

prazo é que a receita cresça acima da inflação (ainda que em alguns anos isso não ocorra), no longo prazo o limite representado pela despesa de 2007, corrigido pela inflação, representará uma redução paulatina do limite de gastos, quando comparado com um limite em percentual da receita.

Outra opção seria o uso de redutores: em vez de se adotar como limite a despesa de 2007, adotar-se-ia como limite o equivalente, por exemplo, a 90% daquela despesa. Também se poderia trabalhar com uma escala decrescente: no primeiro ano, 100% da despesa de 2007, no segundo ano 90%, e assim por diante até se chegar a um percentual desejado de economia, como 70%.

Há, ainda, um outro problema: adotar como limite máximo o gasto do passado beneficiaria as câmaras que gastaram mais e prejudicaria aquelas que foram mais parcimoniosas: as primeiras teriam seus gastos congelados no pico e as segundas, no vale. Uma forma de mitigar esse problema (embora não o resolvendo por completo), evitando-se beneficiar quem “se comportou mal”, seria adotar um limite misto, formado pela média entre o gasto do passado (*Fator Despesa Individual*) e um limite máximo de gasto per capita (*Fator Despesa per Capita*).

O Fator Despesa per Capita

Um exemplo simples ilustra a utilidade do *Fator Despesa per Capita*. Suponhamos dois municípios de mesma população. O município A gastou R\$ 5 milhões com sua câmara em 2007 e o município B gastou R\$ 10 milhões. Suponhamos, ainda, que na faixa de população desses municípios, a despesa média *per capita* foi de R\$ 8 milhões. Se o limite de gasto de cada câmara fosse constituído apenas do *Fator Despesa Individual*, o limite do município A seria R\$ 5 milhões e o limite do município B seria de R\$ 10 milhões. Para evitar beneficiar excessivamente quem gastou mais em 2007, toma-se como limite a média entre a despesa individual (*Fator de Despesa Individual*) e a despesa média per capita dos municípios daquela faixa de população (*Fator Despesa per Capita*). Nesse caso, o limite do município A subiria para R\$ 6,5 milhões (média entre 5 e 8) e o limite do município B cairia para

R\$ 9 milhões (média entre 10 e 8). Ainda haveria diferença entre os dois, mas esta se reduziria de R\$ 5 milhões para R\$ 2,5 milhões.

O modelo admite variações. Por exemplo, em vez de se usar a média aritmética entre os dois *Fatores*, poder-se-ia dar mais peso para um dos dois. Outra opção seria aplicar um redutor à média da despesa *per capita*. Por exemplo: 90% do valor da média ou a média menos 30% do desvio padrão.

Uma vez explicado o motivo de se trabalhar com um limite composto por dois fatores, cabe perguntar o porquê da escolha da variável despesa *per capita* média, por faixa de população, para ser o segundo fator. Não seria melhor escolher como segundo fator o percentual da receita municipal? Afinal, já está estabelecido na tradição desse limite a fixação de percentuais da receita.

Há dois motivos para preferir a despesa *per capita* média em vez de um percentual da receita. Em primeiro lugar, já se argumentou neste trabalho que não se deve fazer vinculação entre despesa legislativa e receita municipal, visto que não há motivos para que aquela despesa cresça no mesmo ritmo da receita. Em segundo lugar, porque não existe uma clara relação entre o tamanho da população municipal e o percentual da receita gasto com a câmara. Tal relação parece ser muito mais estável e bem definida no caso da variável “despesa *per capita*”

A Tabela 8 ajuda a esclarecer esse segundo ponto. Nessa Tabela os municípios são agrupados por faixa de população. Na coluna (A) são apresentadas as despesas médias *per capita* das câmaras para cada faixa de população. Observa-se que há um padrão de despesa *per capita* decrecente à medida que a população aumenta. As câmaras das cidades de até 3 mil habitantes, por exemplo, gastaram, em média, no ano de 2007, R\$ 108 por habitantes, enquanto nos municípios de mais de 500 mil habitantes essa despesa per capita somou apenas R\$ 33.

A coluna (B) apresenta a despesa das câmaras em percentual da receita municipal. E nesse caso observa-se comportamento diverso: à medida que a população municipal aumenta, a despesa legislativa como proporção da receita também aumenta (em vez de diminuir, como seria de se esperar), até atingir um pico na faixa de municípios de 7 a 9 mil habitantes. Depois estaciona em torno dos 5,6% e só começa a cair a partir da faixa de 100 mil a 500 mil habitantes.

Tabela 8 – Despesa Legislativa *per capita* e como percentual da receita municipal por faixas de população - 2007

População (1.000 habitantes)	Despesa Legislativa Média per capita em 2007 (R\$)	Despesa Legislativa em % da Receita
	(A)	(B)
Até 3	108	5,0%
3 a 5	70	5,3%
5 a 7	53	5,5%
7 a 9	46	5,8%
9 a 15	40	5,6%
15 a 20	40	5,7%
20 a 50	35	5,5%
50 a 100	33	5,5%
100 a 500	34	4,8%
Mais de 500	33	4,5%

Portanto, não está correto o pressuposto de que existe uma relação inversa entre o tamanho da população e o percentual da receita que é gasto com a câmara municipal.

Parece ser muito mais estável e confiável a relação entre população e *gasto per capita*. Ademais, utilizando-se essa variável manteríamos a coerência entre os dois fatores utilizados para compor o limite: ambos seriam valores nominais, em R\$, obtidos das estatísticas de gastos de 2007, e que seriam corrigidos por índice de inflação ano após ano.

Uma vez aceita conveniência do uso do *gasto per capita* médio por faixa de população, é preciso calibrar essas faixas de população. Deve-se defini-las de modo que a média de gasto em cada faixa seja claramente distinta das demais. Do contrário, não faria sentido separar em faixas distintas municípios que têm gastos similares.

A Tabela 9 analisa essa distinção. Toma-se como ponto de partida a detalhada divisão dos municípios em 10 faixas, conforme já feito na Tabela 8. A coluna (D) apresenta um teste estatístico, em que se mede a probabilidade de a média apresentada para uma dada faixa de população não ser estatisticamente diferente da média apresentada para a faixa seguinte. Por exemplo: a média da despesa *per capita* dos municípios de até 3 mil habitantes é de R\$ 108. Qual a probabilidade de esse

valor não ser estatisticamente diferente da média obtida para os municípios de 3 a 5 mil habitantes (R\$ 70)? A coluna (D) indica que essa probabilidade é de 0%, ou seja, as médias são estatisticamente distintas.

Tabela 9 – Despesa Legislativa *per capita* por faixas de população – 2007

R\$

População (1.000 habitantes)	Média	Mediana	Desv. Padrão	Probabilidade de a média ser igual à da próxima faixa
	(A)	(B)	(C)	(D)
Até 3	108	103	41	0,0%
3 a 5	70	66	26	0,0%
5 a 7	53	49	22	0,0%
7 a 9	46	41	20	0,0%
9 a 15	40	37	17	41,8%
15 a 20	40	35	24	0,0%
20 a 50	35	29	25	19,0%
50 a 100	33	27	23	73,4%
100 a 500	34	29	23	29,6%
Mais de 500	33	35	12	-

O que se observa nessa tabela é que a despesa média para a faixa de 9 mil a 15 mil habitantes não é estatisticamente diferente da média para a faixa de 15 mil a 20 mil habitantes. Logo, não é necessário manter essas duas faixas separadas. Elas podem ser fundidas em uma só, pois a despesa média é similar nas duas. O mesmo ocorre com as faixas de 20 mil a 50 mil habitantes em diante.

A Tabela 10 apresenta essa nova classificação. Nota-se que agora temos apenas seis faixas, que a média e a mediana de cada faixa é nitidamente inferior à média e à mediana da faixa anterior, e que em todos os casos a probabilidade de haver igualdade com a média de outra faixa é zero. Este parece ser um agrupamento adequado dos municípios.

Tabela 10 – Despesa Legislativa *per capita* por faixas de população - 2007

R\$

População (1.000 habitantes)	Média	Mediana	Desv. Padrão	Probabilidade de a média ser igual à da próxima faixa
Até 3	108	103	41	0,0%
3 a 5	70	66	26	0,0%
5 a 7	53	49	22	0,0%
7 a 9	46	41	20	0,0%
9 a 20	40	36	20	0,0%
Mais de 20	34	29	24	-

Em suma, o que se propõe é o seguinte limite (com possíveis variações de pesos e percentuais já indicadas no texto):

$$Limite = \left[\frac{Despesa \text{ em } 2007 + Desp . Média \text{ per capita da faixa pop em } 2007 * Pop}{2} \right]$$

A cada ano esse limite seria corrigido pela taxa de inflação.

Vejamos como esse limite se compara aos demais anteriormente analisados. Iniciemos pela despesa total. A Tabela 11 mostra que a economia imediata promovida pela Nova Proposta seria pequena, muito similar à obtida pela Proposta CCJ.

Caso haja interesse em se fazer uma redução imediata de despesa mais significativa é possível lançar mão dos redutores anteriormente referidos (por exemplo, adotar como limite 90% do valor calculado na fórmula acima).

Tabela 11 – Redução imediata de gastos em cada uma das opções

CRITÉRIO	GASTO TOTAL ESTIMADO (R\$ ECONOMIA	
	milhões)	(R\$ milhões)
REALIZADO 2007(ART. 29A)	5.701	0
PEC 47	3.612	2.088
Proposta CCJ	5.250	451
Nova proposta	5.217	484

Quanto ao limite máximo de despesa, a Nova Proposta o reduziria dos atuais R\$ 8,1 bilhões para R\$ 5,7 bilhões, valor um pouco inferior ao da Proposta CCJ. Contudo, além de se ter a opção de usar redutores, deve-se considerar que o mais importante é que, com o passar do tempo, o limite das outras opções tenderá a crescer em ritmo muito mais acelerado que o limite da Nova Proposta. Tanto no caso da PEC 47 quanto da Proposta CCJ o limite máximo crescerá no mesmo ritmo de crescimento da receita real. Assim se, por exemplo, durante cinco anos, a receita nominal crescer 7% ao ano e a inflação atingir 5% ao ano, o limite real, ao final do quinto ano, estará 10% maior em termos reais¹².

Tabela 12 – Limite máximo de gastos

	R\$ Milhões
Art. 29-A	8.152
PEC 47	3.795
Prop. CCJ	6.567
Nova Proposta	5.703

Já no caso da Nova Proposta, desconsiderando-se o efeito do crescimento populacional, o crescimento real do limite máximo seria zero, pois todos os parâmetros de cálculo desse limite são reajustados pela inflação, não havendo qualquer vinculação com a variação da receita real dos municípios.

X) CONCLUSÕES

Este estudo teve por objetivo analisar a necessidade de se impor limite às despesas das câmaras e de vereadores, bem como a melhor forma de fazê-lo. As suas principais conclusões podem ser assim sumariadas:

¹² $\left(\frac{1,07}{1,05}\right)^5 - 1 = 0,0989 \cong 10\%$. Esse cálculo supõe como irrisória a redução do limite em função do crescimento populacional, que faria alguns municípios passarem para faixas populacionais mais altas e, portanto, com menor limite máximo de gasto.

- Existe a necessidade de se impor limite máximo aos gastos das câmaras, reduzindo a autonomia federativa dos municípios, porque o modelo de financiamento municipal baseado em transferências e a autonomia financeira dos legislativos nos três níveis de governo geram incentivos para permanente expansão de gastos das câmaras;
- A evolução do somatório dos gastos de todas as câmaras do País no período 1999-2007 mostra um crescimento moderado da despesa, mas isso decorre da forte redução de gastos da maior câmara (Município de São Paulo) e de uma evolução moderada em alguns municípios médios e grandes, de modo que o dado agregado oculta o intenso crescimento da despesa real da maioria dos municípios (que são de pequeno porte e pouco afetam a despesa agregada). Assim, o problema maior é microeconômico (pressão das câmaras sobre o orçamento dos respectivos municípios) e não macroeconômico (expansão da despesa global das câmaras pressionando as contas fiscais do País).
- Os legislativos estaduais e federal também apresentaram forte expansão de despesas e deveria ser submetidos a limites máximos de gastos;
- Os limites atualmente vigentes para as câmaras municipais (art. 29-A) são pouco eficazes e apresentam problemas e distorções que justificam a apresentação de uma nova proposição. Entre os principais problemas destacam-se:
 - limites fixados como proporção da receita municipal: quando a receita cresce (que é a tendência de longo prazo) as câmara passa a poder gastar mais, ainda que a necessidade de recursos das câmaras nada tenha a ver com a evolução da receita municipal;

- com o passar do tempo e o crescimento da receita real, os limites acabam ficando muito elevados e não são eficazes na contenção da despesa;
 - incompatibilidade do conceito de receita usado no art. 29-A e na Lei de Responsabilidade Fiscal, gerando baixa transparência e aumento de burocracia na demonstração do cumprimento dos limites;
 - a possibilidade de dedução de gastos com inativos abre espaço para manipulações contábeis e não se justifica pelo argumento de que se trata de despesa rígida pois, afinal, toda a despesa de pessoal (que representa parcela considerável da despesa legislativa) é bastante rígida;
 - os sublimites para despesa de pessoal e para o gasto com a remuneração dos vereadores, dentro do limite total, não se justificam, restringem excessivamente a gestão financeira das câmaras e podem induz o uso ineficiente dos recursos, sendo mais eficiente fixar um único limite para a despesa total e deixar por conta dos gestores das câmaras a alocação dos recursos;
- A proposta da Câmara dos Deputados (art. 2º da PEC 20/2008, transformada, no Senado, em PEC 47/2008), não soluciona os problemas atuais e cria novas distorções, tais como:
 - redução real no limite de despesa da câmara em função do crescimento nominal da receita, decorrente de processo inflacionário;
 - revoga o vínculo entre tamanho da população municipal e necessidade de recursos da câmara, passando a vincular o limite de despesa à receita, o que

é inadequado pois o Brasil tem municípios pequenos (câmaras menos complexas e mais baratas) com alta receita e municípios grandes (câmaras mais caras) com baixa receita;

- a PEC 47/2008 teria como principal resultado a redução no gasto agregado de todas as câmaras; porém esse não é o problema que tem que ser resolvido (pois basta controlar a despesa das maiores câmaras que a despesa total fica sob controle); o problema relevante é de ordem microeconômica: como impedir que as câmaras dos municípios menores expandam excessivamente seus gastos, pressionando o orçamento municipal; e esse problema o texto da PEC 47/2008 não resolve, pois mantém a vinculação entre expansão da receita e limite de gastos.
- O Relatório aprovado na CCJ do Senado, em substituição à redação original da PEC 47 também não parece adequado, pois joga o ajuste sobre apenas quatro câmaras municipais, além de gerar economia irrisória de recursos;

Em função dessas conclusões, foi apresentada uma proposta alternativa, acompanhada de minuta de substitutivo para o texto da PEC 47/2008 cuja principal característica é acabar com o vínculo entre o limite de gasto da câmara e a receita municipal. Propõe-se um limite representado pela média entre o gasto da câmara em 2007 e a média per capita do gasto das câmaras em diferentes faixas de população. Esse novo limite tem várias vantagens em relação às propostas ora em análise: não gera cortes de gastos imediatos excessivos (que poderiam inviabilizar diversas câmaras); dilui no tempo o ajuste; estabelece um limite efetivo, ao evitar que os limites cresçam no mesmo ritmo da receita municipal; melhor distribui o ajuste entre as câmaras, evitando que o corte de despesa recaia sobre algumas poucas câmaras

municipais e fixa limites similares para câmaras de municípios com características sócio-econômicas similares.

Outras mudanças propostas no texto oferecido são:

- Fim do subteto de 70% da despesa total para a despesa de pessoal;
- Fim do subteto de 5% da receita para a despesa com vencimentos dos vereadores;
- Introdução do crime de responsabilidade para o presidente de câmara municipal que gastar acima do limite;
- Estipulação de que lei ordinária definirá o índice de inflação e o período de acumulação do índice para fins de correção do limite (para evitar detalhamento excessivo do texto constitucional), jogando para as disposições transitórias a definição desses parâmetros para o período em que a lei ordinária não tiver sido aprovada.

ANEXO I

a) **Constituição Federal, art. 29-A:**

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

b) Art. 2º da PEC 20/2008, convertido, por desmembramento, na PEC 47/2008:

Art. 2º O art. 29-A da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual de até R\$ 30.000.000, (trinta milhões de reais);

II - 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) e de até R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais);

III - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) e de até R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais);

IV - 2,75% (dois inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais) e de até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

V - 2% (dois por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

§ 1º Para fins de cálculo dos montantes de receita previstos nos incisos de I a V do *caput* deste artigo será utilizado o somatório especificado no *caput* deste artigo.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade:

I - do Prefeito Municipal:

a) efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

b) não enviar o repasse até o dia 20 (vinte) de cada mês ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária;

II – do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito aos limites de despesa definidos neste artigo.

§ 3º (Revogado).” (NR).

ANEXO II

Os dados agregados de despesas das câmaras municipais são compilados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que os divulga em seu sítio na internet (www.tesouro.fazenda.gov.br) sob o título de “Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios”, conhecido também pela sigla FINBRA. As informações estão disponíveis para o período 1989-2007.

A base de dados FINBRA, embora bastante útil e abrangente, apresenta alguns problemas. O seus dados são alimentados pelos próprios municípios, que nem sempre o fazem de forma correta ou completa. Assim é que, em todos os anos, mais de 10% dos municípios informantes reportam despesa legislativa zero; ao passo que outros reportam valores excessivamente elevados (e provavelmente incorretos). Há, ainda, municípios que não prestam qualquer informação.

Frente a essa limitação, é preciso trabalhar os dados de modo a torná-los consistentes. Basicamente o que se fez foi desconsiderar as informações de despesas legislativas excessivamente baixas e excessivamente altas, atribuindo-se a esses municípios e àqueles que nada informaram, valores de despesa legislativa estimados a partir dos dados dos municípios cuja informação demonstra maior consistência.

A seguir são descritos os métodos utilizados no tratamento da base de dados.

a) Estimação da despesa total das câmaras de vereadores em 2007 (Tabela 1):

- O banco de dados FINBRA relativo a 2007 contém informação para 5.295 municípios, ficando outros 268 municípios sem qualquer informação acerca de despesa ou receita; para esses municípios dispunha-se, inicialmente, apenas da informação acerca da população estimada pelo IBGE para o ano de 2007.
- Como critério de consistência da informação relativa à despesa legislativa, tomou-se a média da relação “despesa legislativa/despesa corrente” (igual a 3,83%), considerando-se como consistentes as

informações que estivessem situadas a, no máximo, 1,5 desvio padrão da média (intervalo 0,90% a 6,76%)

- As informações fiscais fora do intervalo acima descrito foram consideradas inconsistentes. O conjunto de municípios com dados considerados consistentes passou a ser de 4.428 municípios.
- Para os municípios que dispunham de dados fiscais, mas cuja informação de despesa legislativa foi considerada inconsistente (867 municípios), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela abaixo):

$$\text{Despesa Legislativa} = -197.792,3 + 11,69*\text{População} + 0,0336*\text{Transferências Correntes} - 0,0132*\text{ Receita Tributária. (R}^2 \text{ ajustado} = 0.90)$$

	<i>Coeficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>
Interseção	-197972,317	40465	-4,89243
POP07	11,68794631	0,997602	11,71604
Transfer. Rec	0,033613748	0,00124	27,10415
Tributária	-0,013239559	0,000867	-15,2629

- Para os municípios que dispunham apenas do dado referente à população (268), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela abaixo):

$$\text{Despesa Legislativa} = 44.735+35,15*\text{População (R}^2 \text{ ajustado} = 0.89)$$

	<i>Coeficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>
Interseção	44735,33013	41068,06	1,089297

b) Estimação da despesa total das câmaras de vereadores em 1999 (Tabela 1):

- O banco de dados FINBRA relativo a 2007 contém informação para 4.323 municípios, ficando outros 1.183 municípios sem qualquer informação acerca de despesa ou receita; para esses municípios dispunha-se, inicialmente, apenas da informação acerca da população contada pelo Censo do IBGE do ano 2000.
- Como critério de consistência da informação relativa à despesa legislativa, tomou-se a média da relação “despesa legislativa/despesa corrente” (igual a 5,05%), considerando-se como consistentes as informações que estivessem situadas a, no máximo, 1,5 desvio padrão da média (intervalo 1,49% a 8,62%)
- As informações fiscais fora do intervalo acima descrito foram consideradas inconsistentes. O conjunto de municípios com dados considerados consistentes passou a ser de 3.791 municípios.
- Para os municípios que dispunham de dados fiscais, mas cuja informação de despesa legislativa foi considerada inconsistente (532 municípios), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela abaixo):

$$\text{Despesa Legislativa} = 30.714,0 + 4,69 * \text{População} + 0,0258 * \text{Transferências Correntes} + 0,0491 * \text{Receita Tributária. (R}^2 \text{ ajustado} = 0.98)$$

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>
Interseção	30713,99645	13423,9	2,28800779
POP2000	4,690129373	0,260283	18,01937924
RTRIB	0,04905975	0,000798	61,44239007
Transf	0,02583437	0,000682	37,89677424

- Para os municípios que dispunham apenas do dado referente à população (1.183), estimou-se um valor de despesa legislativa a partir dos dados dos municípios considerados consistentes, com base na seguinte regressão (ver estatísticas básicas na tabela abaixo):

$$\text{Despesa Legislativa} = -222.801,0 + 25,97 * \text{População} \quad (R^2 \text{ ajustado} = 0,95)$$

	<i>Coeficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>
Interseção	-222800,9612	22144,99	-10,06100844
POP2000	25,96892415	0,099464	261,0879165

c) Avaliação da variação da despesa das câmaras de vereadores entre 1999 e 2007 (Tabela 2 e Gráficos 1 a 4):

- Foram selecionados os municípios que cumpriam todas as seguintes condições:
 - ter apresentado dados fiscais nos exercícios de 1999 e 2007;
 - ter dados de despesa legislativa, em 1999 e em 2007, considerados consistentes, com base nos critérios descritos nos itens (a) e (b), acima
- Um total de 3.154 municípios preencheram essas condições.