

NOTA SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL QUE LIMITA GASTOS DAS CÂMARAS DE VEREADORES

Marcos Mendes¹

O Congresso Nacional aprovou recentemente a Emenda Constitucional N. 15-A/98, que restringe as despesas das Câmaras de Vereadores a um percentual da receita municipal (medida pela soma da receita tributária com as transferências constitucionais recebidas pelo município). Esta nota tem por objetivo avaliar a importância da medida e quão rígido são os limites estabelecidos.

As informações disponíveis referem-se a 4.225 municípios². Ou seja, 77% do total de municípios atualmente existentes. É importante, contudo, frisar que os dados referem-se a 1996. Em quatro anos o cenário das finanças municipais pode ter-se alterado bastante.

A) A ELEVADA DESPESA COM CÂMARA DE VEREADORES

Diversos indicadores mostram como os poderes legislativos estaduais têm exagerado em suas despesas, consumindo recursos que deveriam estar sendo empregados em serviços municipais, tais como urbanização, limpeza e iluminação de vias públicas; educação fundamental, saúde e saneamento. Seguem alguns dados indicando a necessidade de conter as despesas legislativas:

- 1.584 municípios (35% do total da amostra de 4.525) teve gastos com a câmara de vereadores superior à sua receita própria. Ou seja, usaram toda a sua arrecadação local e mais parte das transferências recebidas para financiar o legislativo local;
- 897 municípios (19% da amostra) gastaram mais com o legislativo do que com habitação e urbanismo. Ou seja, em 19% dos municípios uma função administrativa básica, que é cuidar da limpeza e manutenção de vias públicas e da organização urbanística da cidade, foi preterida pelo gasto com a câmara de vereadores;
- os gastos com o legislativo superaram as despesas com saúde e saneamento em 352 municípios (8% da amostra) e foram maiores que as despesas com educação e cultura em 45 municípios (1% da amostra).

O valor absoluto da despesa com câmara de vereadores também é grande:

Em 1996 as câmaras de vereadores de todo o Brasil consumiram pelo menos R\$ 2,9 bilhões.

¹ Economista. Pesquisador do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

² Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional para as receitas e despesas municipais; IBGE para a população municipal.

Este valor representa a soma das despesas de 4.525 municípios para os quais há dados sobre despesa legislativa. Nos dados originalmente obtidos junto ao Tesouro Nacional não há informação disponível para o Rio de Janeiro (segundo maior município do país). A Secretaria de Fazenda desse Município informa em sua *home-page*³ que a Câmara do Município despendeu R\$ 146,5 milhões a preços de dezembro de 1998.

A tabela abaixo apresenta o somatório das despesas municipais. Como não há dados disponíveis para 982 municípios (para um total de 5.507 municípios), é quase certo que a despesa total supere os R\$ 3 bilhões de reais/ano.

Despesa Total das Câmaras de Vereadores no Brasil em 1996 (em R\$ milhões de dezembro de 1999)

4514 Municípios com dados disponíveis	2.200
10 maiores municípios (exceto Rio de Janeiro-RJ)	533
Rio de Janeiro (*)	179
Total	2.912

(*) Fonte: Secretaria de Fazenda do Município do Rio de Janeiro (www.rio.rj.gov.br). Despesa de R\$ 146,5 milhões, a preços de dezembro de 1998, corrigida para dezembro de 1999 pelo IGP-DI

É significativo, também, o aumento no número de cargos municipais ao longo dos anos. Em 1988 foram eleitos 43,8 mil vereadores⁴. Nas eleições de 1996 esse número já havia subido para 58,2 mil⁵:

Em 8 anos criaram-se 14,4 mil cargos de vereador

Em 1988 havia, em média, 9,4 vereadores por município. O número mínimo estabelecido pela Constituição é de 9 vereadores por município⁶. Os municípios criados entre 1988 e 1996 foram, em sua maioria, de pequenas dimensões. Devia-se esperar, portanto, que a média de vereadores por município se mantivesse próxima de 9. Contudo, em 1996, essa média passou para 11,1. Isso significa que os novos cargos de vereadores vieram não somente da criação de novos municípios, mas também da ampliação do número de cadeiras nas câmaras já existentes.

Todos esses dados parecem indicar que está havendo um exagero na expansão das câmaras de vereadores, com suas despesas consumindo parcela significativa dos recursos municipais.

C) A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 15-A/98

³ www.rio.rj.gov.br (igastos.pdf).

⁴ Fonte: TSE – registro consolidado das eleições municipais

⁵ Fonte: Dados Eleitorais do Brasil (Jairo Nicolau – Organizador).

⁶ Art. 29, inciso IV.

A Emenda Constitucional N. 15/98 cria limites à despesa total das câmaras de vereadores e ao salário máximo dos vereadores. Os limites à despesa total são calculados como percentuais da receita municipal (medida pela soma da receita tributária com as transferências federais e municipais recebidas) e diferenciados segundo faixas de população municipal.

O quadro abaixo mostra os limites estabelecidos na legislação e a proporção de municípios de cada faixa populacional que estaria (em 1996) desrespeitando os limites legais.

Limite Para Despesa Legislativa Imposto Pela Emenda Constitucional e Porcentagem de Municípios Acima do Limite

Número de Habitantes (em mil)	Limite Legal	% de Municípios que descumpriam o limite em 1996
$x < 100$	8%	19%
$100 < x < 300$	7%	36%
$300 < x < 500$	6%	52%
$x > 500$	5%	76%
Total		20%

Fonte: STN

Para os municípios com menos de 100 mil habitantes o limite estabelecido pela Emenda é de um gasto do poder legislativo equivalente a 8% das receitas. Em 1996 19% dos municípios nessa faixa de população desrespeitavam o limite. Percebe-se que à medida que aumenta a faixa populacional também aumenta o percentual de municípios que estão fora do limite.

A tabela abaixo mostra a economia que seria realizada caso todos os municípios que estão acima do limite se ajustassem à nova regra. Os valores em R\$ de 1996 foram atualizados para dezembro de 1999 pelo IGP-DI⁷. Somente para os municípios que dispõem de dados sobre despesa legislativa, a economia imposta pela Emenda Constitucional seria de R\$ 357 milhões ao ano. Como faltam dados para quase mil municípios (sendo um deles o Rio de Janeiro), a economia provavelmente passaria dos R\$ 400 milhões ao ano.

⁷ Tomaram-se os valores nominais ao longo de 1996 como estando a preços de julho de 1996 (preço médio). O IGP-DI acumulado entre julho de 1996 e dezembro de 1999 é de 45,15%.

Ajuste Provocado pela Emenda Constitucional: valores históricos e valores atualizados para dezembro de 1999

R\$ Milhões

Número de Habitantes (em mil)	Ajuste Necessário (valor histórico) R\$ Milhões	Ajuste Necessário (valor atualizado) R\$ Milhões
x < 100	68,1	98,9
100 < x < 300	48,1	69,8
300 < x < 500	36,4	52,8
x > 500	93,5	135,7
Total	246,1	357,3

Fonte: STN

Esta contudo é uma estimativa muito otimista. Primeiro considera que todas as Câmaras se ajustariam, o que dificilmente ocorrerá, em função da frágil fiscalização exercida sobre as finanças municipais, e pela resistência natural dos atingidos. Em segundo lugar, a emenda pode levar a um efeito adverso muito comum às legislações que estabelecem tetos para despesas: estimular aqueles que estão abaixo do teto a aumentar suas despesas até atingir o limite.

A tabela abaixo mostra como ficaria a situação caso todos os municípios passassem a gastar com as câmaras de vereadores exatamente o limite máximo que lhes é permitido. Se todos os municípios gastarem exatamente o percentual máximo permitido pela Emenda, então o gasto total com as câmaras, em vez de diminuir, aumentará em R\$ 714 milhões.

Redução (+) ou Aumento (-) de Despesas Caso Todos os Municípios Passem a Gastar o Percentual Máximo Permitido com as Câmaras de Vereadores

Número de Habitantes (em mil)	Ajuste (valor histórico) R\$	Ajuste (valor atualizado) R\$
x < 100	- 398,8	- 578,9
100 < x < 300	- 71,9	- 104,3
300 < x < 500	4,3	6,2
x > 500	- 25,6	-37,1
Total	- 492,0	- 714,1

Fonte: STN

É evidente que essa estimativa é bastante pessimista. Muitos municípios que não gastam em excesso com as câmaras podem manter o padrão atual de gastos. Mas os dois extremos aqui apresentados: economia de R\$ 357 milhões e aumento de gasto de R\$ 714 milhões indicam que o impacto da Emenda Constitucional não será significativo e pode, até mesmo, levar a um aumento de despesas.

A tabela abaixo mostra os dados referentes aos maiores municípios. Na hipótese mais otimista, a Emenda forçará os grandes municípios a fazer uma economia de R\$ 42 milhões ao ano. Mas percebe-se que grandes municípios, como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre passam a ter incentivo para ampliar suas despesas, o que levaria, na hipótese mais pessimista, a um aumento de despesas de R\$ 61 milhões por ano.

11 Maiores Municípios: despesa legislativa em relação à receita e ajuste necessário para enquadramento nos limites da Emenda Constitucional (atualizado para R\$ Milhões de dezembro de 1999)

MUNICÍPIOS	Despesa Legislativa/Receita(*)	Ajuste caso apenas os que estão acima do limite reduzam despesa	Ajuste caso todos passem a operar no limite permitido pela Lei
GOIANIA	9%	11,5	11,5
SALVADOR	7%	8,9	8,9
BELEM	7%	4,8	4,8
CURITIBA	7%	9,5	9,5
RECIFE	6%	3,9	3,9
FORTALEZA	6%	2,8	2,8
MANAUS	5%	1,0	1,0
BELO HORIZONTE	4%	-	-11,5
PORTO ALEGRE	3%	-	-8,1
SAO PAULO	3%	-	-83,6
RIO DE JANEIRO	ND	ND	ND
Total		42,3	-60,8

Fonte: STN

(*) Receita = Receita Tributária + Transferências Correntes.

Por fim, cabe ressaltar que o texto final da Emenda representa um abrandamento dos limites inicialmente propostos pelo autor da iniciativa (o então Senador Esperidião Amin), que previa um limite de 8% para os municípios com menos de 10 mil habitantes, com uma escala decrescente até chegar a 3% para os municípios com mais de 1 milhão de habitantes. A tabela abaixo mostra que, com esses limites, a emenda levaria a uma redução de gastos de R\$ 634 milhões na hipótese otimista (todos os municípios que estiverem acima do limite se ajustem a ele) contra apenas R\$ 357 milhões obtidos com o texto final da Emenda. Já na hipótese pessimista (todos os municípios passem a gastar o percentual previsto em lei, tanto os que estão acima quanto os que estão abaixo de tal percentual), o texto original levaria a um aumento de gastos de apenas R\$ 1,7 milhão, contra R\$ 714 milhões no texto aprovado.

Limites Originais do Projeto de Emenda à Constituição: faixas de população e ajuste necessário para enquadramento (atualizado para R\$ Milhões de dezembro de 1999)

Número de Habitantes (em mil)	Limite inicialmente proposto	Ajuste caso apenas os que estão acima do limite reduzam despesa	Ajuste caso todos passem a operar no limite permitido pela Lei
x < 10	8%	18,4	-130,8
10 < x < 50	7%	74,8	-198,6
50 < x < 100	6%	68,6	-20,2
100 < x < 500	5%	209,7	109,9
500 < x < 1.000	4%	102,2	93,3
x > 1.000	3%	160,5	144,8
Total		634,2	-1,7