

Os limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009

Flavio C. de Toledo Jr.

Sabido e consabido, apenas o Poder Executivo arrecada receitas e, a modo do art. 168 da Constituição, repassa, até o dia 20 de cada mês, valores necessários à operação dos outros Poderes estatais, os quais, conseqüentemente, não têm receita própria, contando apenas com esses suprimentos do Executivo.

Na medida em que, a partir da Carta de 1988, os Legislativos assumem maior relevo nas decisões de governo, as Prefeituras Municipais buscam melhorar seu relacionamento com as Câmaras de Vereadores e, em tal escopo, o provimento monetário sempre se afigura como valiosa peça de convencimento.

Bem por isso, exageros se multiplicaram na gestão fiscal das Casas Municipais de Leis. Segundo Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega (2002),

Por certo que há registros de situações que nada edificam o desempenho das Câmaras Municipais, sobretudo no que se refere ao montante dos seus gastos. A título de exemplo, a Câmara dos Vereadores do Município de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, já chegou a consumir cerca de 18% do orçamento local.

Baseado em 74% dos municípios brasileiros, estudo do BNDES verificou que, em 1999, 26% das Câmaras despendiam mais do que a metade do gasto local com saúde e saneamento básico.

Para conter essa evidente distorção, o legislador constituinte derivado vem opondo limitações ao gasto camarário.

De fato, sob a atual Constituição, a primeira barreira foi a da Emenda nº 1, de 1992, nisso estabelecido que a remuneração total dos Vereadores nunca supere 5% da arrecadação municipal. Em tal freio, a receita é a do próprio exercício; não a do ano anterior, como o é, para certo caso, na Emenda nº 25, de 2000; demais disso e para evitar duplicidade contábil, o cálculo há de se mirar na receita corrente líquida, ou seja, a definida no art. 97, § 3º do ADCT e no art. 2º, IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Flavio C. de Toledo Jr. é assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Também, a Emenda 1 veio determinar que o subsídio do Edil nunca ultrapassasse 75% da remuneração do Deputado Estadual. Todavia, esse limite único, igualado, indiferenciado, foi revogado pela Emenda nº 25, de 2000, disciplina essa que, para seis faixas populacionais, determinou limites que vão de 20% a 75% do subsídio pago àquele parlamentar da Assembleia Legislativa.

Não bastasse isso, a Emenda 25 introduziu, de forma inovadora, limites para a despesa global dos Legislativos Municipais (**5 a 8% da receita tributária ampliada**) e, também como novidade, restrição sobre a folha camarária de pagamento (**70% das transferências vindas da Prefeitura**).

Ressalte-se que o histórico constitucional de limites camarários alcançava, até então, apenas o subsídio do Edil e, não como agora é, também a despesa em geral. Assim, no passado, esses freios remuneratórios eram burlados mediante o pagamento das chamadas verbas indenizatórias (**ajuda de custo, verba de gabinete, sessões extraordinárias, adiantamentos para viagens, entre outras**); isso porque, tal qual se disse, não havia freio para o gasto total.

Na restrição da Emenda 25 à despesa global, há só uma dedução: o gasto com inativos; de seu turno e sob o pacífico, ver da doutrina, a aferição dos 70% para o dispêndio laboral se restringe à literalidade da expressão dita no § 1º, art. 29-A da Constituição: “folha de pagamento”, daqui se exonerando, por conseguinte, as despesas de pessoal que excedem o conceito de “folha”, quais sejam: os encargos patronais e os custos de terceirização de mão de obra que substitui servidores (**art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal**).

Em 23 de setembro de 2009, promulga o Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, disciplinando maior número de Vereadores por 24 estratos populacionais, bem como reduzindo o tamanho da despesa das Edilidades: dos 5 a 8% da Emenda 25, para os atuais 3,5% a 7% da receita tributária ampliada do Município:

É o que se vê na análise comparativa do seguinte quadro:

| Faixa de Habitantes | Teto anterior (EC 25/00) | Teto atual (EC 58/09) |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Até 100 mil | 8% | 7% |
| De 100 mil e um a 300 mil | 7% | 6% |
| De 300 mil e um a 500 mil | 6% | 5% |
| De 500 mil e um a 3 milhões | 5% | 4,5% |
| De 3 milhões e um a 8 milhões | 5% | 4% |
| Acima de 8 milhões | 5% | 3,5% |

Segundo contagem do IBGE (2007), nada menos que 5.312 municípios têm população inferior a 100 mil habitantes, o que representa 95,47% das 5.564 localidades brasileiras. Aqui, as respectivas Edilidades precisarão reduzir, já em 2010, seus gastos legislativos; de 8% para 7% da base de cálculo dita no art. 29-A da Constituição: a receita tributária ampliada.

De outro lado, as Comunas maiores, com mais de 100 mil habitantes, representam somente 4,53% do todo nacional.

Esse contraste provém da forte concentração econômica nas regiões metropolitanas do país, as quais, obviamente, ofertam maior quantidade de emprego e renda à população economicamente ativa. De outra banda e não raro, os municípios de pequeno porte sofrem processo de esvaziamento populacional.

Tendo por base aquela primeira faixa populacional, que, assim como visto, representa a imensa maioria das municipalidades, faz-se, a seguir, exercício de simulação para as muitas Câmaras que, antes da Emenda 58, já se encontravam muito próximas do então prevalecente teto de 8%.

Admitindo-se Município cuja receita cresça algo em torno da inflação prevista para o primeiro ano de vigência da Emenda 58 (5%), tem-se, em nível de exemplo, os seguintes números:

- Receita tributária ampliada de 2009-R\$ 10 milhões
 - Receita tributária ampliada de 2010-R\$ 10,5 milhões(*)
- (*) crescimento de 5%

Sob tal hipótese, assim se compôs, em cada ano, a barreira à despesa camarária:

- Limite Total da Câmara em 2009 – R\$ 800.000,00 (8%)
- Limite Total da Câmara em 2010 – R\$ 735.000,00 (7%)

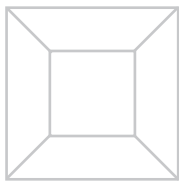
Nessa suposição, mesmo com o aumento de 5% na receita municipal, a despesa máxima sofrerá declínio de R\$ 65.000,00, uma queda de 8,12%.

Nessa mesma linha, o limite prescrito no § 1º, art. 29-A da Constituição: o da folha de pagamento (70%), também sofrerá queda nominal: de R\$ 560.000,00 para R\$ 514.500,00; uma perda de R\$ 45.500,00.

Em outras palavras, caso a Edilidade, no ano anterior ao da vigência da Emenda 58, estivesse bem próxima dos limites da despesa (8%) e da folha de pagamento (70%), em tal alternativa limítrofe, precisará tal Casa cortar, já no início de tal regramento, R\$ 65.000,00 da despesa geral e R\$ 45.500,00 do gasto com recursos humanos.

Por tudo isso, os gestores legislativos devem efetivar rigorosa programação de caixa, adequando a ordenação de despesa às efetivas disponibilidades monetárias, o que demandará, talvez, corte de gastos não-obrigatórios (**art. 47 a 51 da Lei nº 4.320, de 1964 e art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal**).





Tal cautela deve se acentuar na próxima legislatura, quando acontecerá razoável incremento na despesa com os subsídios; isso, claro, para atender aos sete mil novos cargos de Vereador.

Feitas essas considerações, há de se resumir que são quatro os limites financeiros das Câmaras de Vereadores:

- 5% da receita para a remuneração total dos Vereadores.
- Em função do tamanho populacional, os subsídios do Vereador não podem superar 20% a 75% da remuneração do Deputado Estadual.
- Excluídos os gastos com inativos e face a seis segmentos populacionais, a despesa global se conformará entre 3,5% a 7% da receita municipal do ano anterior.
- A folha de pagamento nunca ultrapassará 70% das transferências feitas pela Prefeitura.

Diante desse quadro de maior restrição financeira, os Tribunais de Contas devem atentar que certas despesas legislativas podem ser irregularmente transferidas à Prefeitura do Município.

Dito de outra maneira, o Executivo local, à conta de suas próprias dotações e sob uma imprópria política de boa vizinhança, pode bancar, por exemplo, obras do Legislativo ou o parcelamento das não-recolhidas contribuições ao INSS, incidentes sobre os subsídios dos agentes políticos.

Quanto àquela última despesa, vale lembrar que a Lei nº 10.887, de 2004, veio restabelecer contribuição suspensa por Resolução do Senado (nº 26/05), obrigando o recolhimento, ao regime geral de previdência (INSS), de valor incidente sobre a remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

Entendem alguns que, por se incorporar ao patrimônio geral do Município, as obras e outros investimentos escapam ao limite geral da despesa camarária. De nossa parte, entendemos diferente, a norma de regência, o art. 29-A da Constituição, afasta, apenas e tão-somente, os gastos com inativos, nada mais que isso. De mais a mais, a decisão do gasto se origina na Mesa da Câmara e o novo prédio ou os novos equipamentos serão utilizados nas atividades legislativas. Além do mais, as Edilidades podem contar, em seu próprio orçamento, com dotações para despesas de capital. Em suma, desde que o limite não permita, a direção camarária deve adiar a construção do novo prédio ou a compra de novos equipamentos.

De todo modo, é vital a correta aferição dos limites financeiros da Câmara de Vereadores; transgredi-los enseja responsabilização criminal dos Chefes de Poder Municipal: o Prefeito, desde que entregue à Câmara valores maiores que o limite; o Presidente da Câmara, se dispender com folha de pagamento mais de 70% dos repasses do Executivo (§ 2º, I e 3º, art. 29-A da CF).

Ainda, deve-se ilustrar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ante o não-atendimento do limite da despesa legislativa, recusa a conta da Câmara e emite parecer desfavorável ao balanço anual da Prefeitura. Contra tal postura, argumenta-se que, assim como já se viu, a responsabilização alcança só o Prefeito; não o Presidente da Câmara; esse, contudo, e sob a realidade de o limite se balizar em receita do ano anterior, tem esse Chefe do Legislativo, logo no início do exercício, pleno conhecimento do valor máximo que pode despender e, caso o ultrapasse, estará autorizando despesa ilegítima e antieconômica, em flagrante prejuízo ao erário, o que bem justifica o juízo de irregularidade. Não bastasse isso, vale lembrar que, para o Decreto-lei nº 201, de 1967, é crime de responsabilidade a realização de gastos em desacordo com as normas financeiras pertinentes (art. 1º, V).

Considerando que o orçamento legislativo é elaborado perto do mês de agosto, quando ainda não se sabe a magnitude da receita anual, à vista dessa incerteza, eventual superação orçamentária do limite constitucional deve ensejar, logo no início do próximo exercício, congelamento da despesa excedente.

Por outro lado, não se há de reprovar conta de Prefeito que, à Edilidade, destina valor menor do que o previsto na lei orçamentária anual; isso porque tal autoridade executiva, sob dicção literal, teria afrontado o art. 29-A, § 2º, III da Lei Maior. De fato, Câmaras que, ano a ano, gastam menos do que o teto constitucional, tais Edilidades podem estar superestimando suas propostas orçamentárias e, caso não representem judicialmente contra o Prefeito, não restaria aqui tipificado, em nenhum momento, impedimento ao regular funcionamento do Poder Legislativo. Daí que os Poderes locais estariam apenas dando fiel cumprimento aos constitucionais princípios da economicidade, moralidade e legitimidade.

Retomando a temática do cálculo do limite, há de assinalar que a EC nº 58/09 não alterou a redação do caput do art. 29-A, mantendo, assim, os respectivos parâmetros de cálculo: o gasto sem os inativos e a receita tributária ampliada:

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.

Andou bem o legislador ao afastar os gastos com a inatividade; tal despesa refoge a qualquer tipo de controle de gestão financeira; tem natureza incompressível e inadiável; será sempre realizada em sua integralidade, quer se queira ou não; a discricionariedade do administrador não a alcança. Enquanto o gestor pode, como derradeira alternativa, cortar até gasto com pessoal em atividade, a despesa com inativos, diferente, não pode sofrer qualquer redução.

Por sua própria conta, a Edilidade paga inativos quando o Município não conta com regime próprio ou, se o tem, na hipótese daqueles aposentados, por alguma razão, não terem se filiado ao sistema local de aposentadorias e pensões.

Também, a apuração se baseia na chamada receita tributária ampliada, que agrega os tributos diretamente arrecadados pelo Município e mais os transferidos pela União e Estado; daí a segunda adjetivação: “**ampliada**”. A seguinte fórmula mostra a composição desse denominador:

- receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuição de melhoria)
- (+) 100% da receita de transferências federais (FPM, IR, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)
- (+) 100% da receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA)
- (+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE
- (=) **receita que baliza os limites da despesa total da Câmara (exceto a com inativos).**

Na aferição da receita de transferências, controvérsia há quanto à parcela retida pelo Fundo da Educação Básica, o FUNDEB; isso porque, no padrão nacional de contabilidade pública, o FPM, o IPI/Exportação, o ICMS e o IPVA, todos esses repasses veem-se reduzidos por conta retificadora de 20%, exatamente a fatia que cabe àquele Fundo.

A nosso ver, todos esses 20% retidos pelo FUNDEB agregam-se, sim, à base de cálculo; eis as razões: a) natureza tributária de seus componentes; b) o fato de, por outro lado, o efetivo recebimento de FUNDEB não ingressar no cálculo do limite camarário; c) a fração perdida ser contribuição municipal ao fundo, daí se incluindo na aplicação dos constitucionais 25% da Educação (art. 212).

Ao revés, e conforme a Portaria SOF/STN nº 163/01, a **Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a CIP** difere-se da contribuição de melhoria; não compõe, portanto, a receita tributária, excluindo-se, via de consequência, da sobredita base de cálculo. Ou seja, entra a CIDE, por força do art. 159 da Constituição, mas não a CIP, uma vez que esta não é tributo.

Além disso, a despesa da Câmara não pode alcançar as taxas cobradas por autarquias municipais. É dessa forma porque o art. 168 da CF determina a função provedora da Prefeitura, ou seja, os dinheiros da Câmara saem, única e tão-somente, do Caixa Central do Município, jamais das entidades da Administração indireta. Em face de sua especialização, autarquias não podem nunca financiar a atividade legislativa.

Ainda, há de lembrar que o numerário não utilizado pela Câmara deve ser sempre devolvido à Prefeitura, quer isso esteja, ou não, previsto na lei orgânica do Município. É assim porque a Edilidade não gera receita pública; somente administra repasses vindos, todo mês, do Poder Executivo (art. 168 da CF). Nessa linha de raciocínio, os ganhos obtidos em aplicações financeiras, também eles, haverão de ser entregues à Tesouraria do Município.

Por fim, há de se enfatizar que toda a despesa da Câmara integra o balanço da Administração direta do Município, aquele que consolida, numa só peça, os números da Prefeitura e da Edilidade. Se assim não fosse, restaria uma irreal melhoria no resultado orçamentário da Prefeitura, que teria receita sem despesa, exatamente a que foi transferida, de forma extraorçamentária, ao Legislativo Municipal.

