

Avaliação do impacto da Emenda Constitucional nº 25 sobre as despesas de câmaras de vereadores, por C. Alexandre Rocha, Cristina T. Brandt e Marcos Mendes

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo avaliar o efeito da Emenda à Constituição nº 25, de 2000, que impôs limites à despesa das câmaras municipais e, em especial, à remuneração dos vereadores. O que se mostra é que, de fato, a despesa legislativa sofre queda significativa em 2001, primeiro ano de vigência da Emenda, acentuando uma tendência de queda já existente desde 1998. A redução da despesa legislativa ocorre tanto em valores monetários reais, quanto como proporção da receita municipal. A queda ocorre para municípios em todas as faixas de população e nas cinco diferentes regiões do país. A conclusão é que a coincidência entre a entrada em vigor da Emenda e a aceleração da queda da despesa legislativa pode indicar um efeito real da legislação.

A próxima seção faz um retrospecto da limitação constitucional à despesa de câmaras municipais, bem como da tramitação da proposta de emenda que resultou na Emenda 25/2000. A terceira seção mostra os dados financeiros que apontam a queda da despesa legislativa.

2. HISTÓRICO E TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA NO CONGRESSO NACIONAL

Em consonância com o princípio de descentralização federativa, a Constituição de 1988 havia outorgado aos municípios autonomia completa para disporem sobre a remuneração dos vereadores. No entanto, em pouco tempo, este preceito teve de ser modificado devido aos 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. Na Emenda Constitucional nº 1 foi determinado 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, com vistas a alterar o inciso VII do art. 29 da Constituição Federal, para estabelecer novos limites. A proposta introduziu quatro modificações em relação ao preceito constitucional 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.

A tabela abaixo resume os limites para despesa total dos legislativos municipais fixados pela Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1998.

Tabela 1 – Limites à Despesa das Câmaras de Vereadores PEC 15/98: proposta Amin.

Faixa de População dos Municípios	Limite para Despesa Legislativa em Proporção da Receita
Até 10.000	8%
10.000 a 50.000	7%
50.000 a 100.000	6%
100.000 a 500.000	5%
500.000 a 1.000.000	4%
Mais de 1.000.000	3%

Na justificativa do projeto, o Senador Amin utilizou dados do IBGE, de 1995, segundo os quais, naquele ano, mais da metade dos municípios brasileiros não possuíam receitas próprias suficientes para fazer face aos gastos com suas prefeituras e câmaras municipais, valendo-se de recursos de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de repasses de impostos estaduais (ICMS e IPVA) para arcar com esses gastos.

De fato, em um estudo efetuado com os dados de 1996¹, mostrou-se que dos 4.525 municípios pesquisados, 35% realizaram gastos com a câmara de vereadores superiores à sua receita própria; 19% do total gastaram mais com o legislativo do que com habitação e urbanismo e, em 8%, os gastos com o legislativo superaram as despesas com saúde e saneamento.

O relator da matéria no Senado, Senador Jefferson Péres, apoiou os aspectos positivos do projeto, tais como a definição de receita municipal, e a maior abrangência dos gastos considerados, que passaram a incluir todo o legislativo municipal e não somente a remuneração dos vereadores. No entanto, considerou os percentuais insuficientes e ampliou os intervalos de população correspondentes a cada limite, o que significava maior espaço para a despesa legislativa.

Aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, o Substitutivo oferecido pelo Senador Jefferson Péres foi rejeitado no Plenário, que aprovou, em dois turnos, por unanimidade, a proposta original do Senador Amin, encaminhada, então, à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, o Deputado Ronaldo Cezar Coelho, relator da comissão especial destinada a proferir parecer sobre a PEC nº 627-B, de 1998,

¹ Mendes, Marcos (2000). *Nota sobre a Emenda Constitucional que Limita Gastos das Câmaras de Vereadores*. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo.

encaminhada pelo Senado, apresentou Substitutivo que ampliava o percentual mínimo sobre a receita dos municípios de 3% para 5% para os municípios maiores. Argumentava que os percentuais da proposta original não gerariam recursos suficientes para que os municípios das capitais arcassem com as despesas de seus legislativos. Outra modificação introduzida no Substitutivo foi a exclusão dos gastos com inativos do montante a ser limitado, uma vez que tais despesas são rígidas, não podendo ser reduzidas ou contingenciadas.

Além disso, a proposta do relator estabeleceu sublimite de 70% da receita dos legislativos municipais para os gastos com a folha de pagamento e introduziu, também, escalonamento nos limites de remuneração dos vereadores relativa à dos deputados estaduais, entre 20 e 75%, crescente de acordo com a população dos municípios.

Ampliou, ainda, com relação ao que continha a proposta aprovada no Senado, 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 deixar de 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 abusos daqueles órgãos.

O relator também postergou a data de vigência da emenda, inicialmente prevista para a data de promulgação, para 1º de janeiro de 2001, de modo a compatibilizá-la com o início dos novos mandatos municipais.

O Substitutivo do Deputado Ronaldo Cezar Coelho foi adotado integralmente pela Comissão Especial e, posteriormente, aprovado no

Plenário da Câmara dos Deputados, com apoio superior a 95% dos votantes, em cada um dos dois turnos.

A Proposta de Emenda, modificada pela Câmara, voltou, então, ao Senado para ser novamente apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O Relator, Senador Jefferson Péres, considerando-a um aperfeiçoamento da proposta original, e assemelhada, de fato, ao Substitutivo que ele próprio havia concebido quando relatara anteriormente a matéria, acolheu integralmente as modificações da Câmara.

Desta feita, em janeiro de 2000, a PEC nº 15-A (Substitutivo nº 627/98, na Câmara dos Deputados) retornou ao Plenário do Senado. Embora a Emenda tenha sido aprovada por ampla maioria nos dois turnos de votação, na discussão do primeiro turno diversos senadores apresentaram objeções². Muitos, entre 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 gastos excessivos. Alguns senadores utilizaram sua experiência em cargos municipais de grandes cidades para afirmar que os percentuais eram

² Todas as manifestações de Senadores citadas neste estudo foram extraídas do Diário do Senado Federal de 12 de janeiro de 2000.

exagerados para os municípios maiores, que possuíam receitas próprias elevadas.

O Senador Eduardo Suplicy, por exemplo, afirmou que, quando era Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, composta de 53 vereadores, esta funcionava muito bem com 1% do orçamento municipal, e que os recursos foram suficientes para reformas e informatização. Mencionou também que o orçamento proposto para 2000, de R\$180 milhões, equivalentes a 2,4% da receita do município, seria muito elevado em comparação com o valor de R\$ 74 milhões destinado a atender aproximadamente 194 mil famílias no Programa de Renda Mínima.

Da mesma forma, o Senador Paulo Hartung, ex-prefeito de Vitória, informou que essa capital gastava 3% de sua receita com o legislativo municipal, ou seja, bem menos do que o limite de 5% estabelecido no Substitutivo. Comentou que esse percentual já seria exagerado para Vitória, e mais ainda, para cidades maiores. Outra consequência negativa da Emenda foi apontada pelo Senador Dutra: “O meu temor é que hoje aquelas que não gastam esse percentual, com a inclusão na Constituição de que podem gastar até 5%, passem a encarar essa faixa, que deveria ser o teto, como um valor impositivo”.

O Senador Ademir Andrade criticou o dispositivo que atribui crime de responsabilidade ao prefeito que não repassar os recursos para a Câmara municipal até o dia 20 ou repassá-los em proporção menor ao previsto na Lei Orçamentária. Em suas palavras: “Ora, a Lei Orçamentária nunca é uma peça real; mas uma peça de previsão de receita e de despesa (...) Ao fixarmos esses limites, que no caso, no nosso entendimento, também são extremamente altos, principalmente para as grandes cidades brasileiras (...) É

evidente que as Câmaras Legislativas, (...) fixarão esse limite máximo permitido (...)"

Os Senadores Ernandes Amorim, Roberto Requião e Carlos Valadares assinalaram também que a Emenda não impediria outro tipo de abuso, como o dos municípios pequenos, que geram receitas modestas, mas gastam uma proporção maior desses recursos em despesas com o legislativo do que com áreas essenciais, como a saúde e a educação.

Tendo em vista que a PEC tramitava concomitantemente com o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senador José 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.³

Em suma, os pronunciamentos apresentados durante a votação da PEC nº 15-A no Senado deixaram claro que, à falta de indicadores seguros quanto à repercussão dos novos limites sobre os gastos com os legislativos municipais, os senadores aprovaram-na com o intuito de não manter a situação vigente, mas, ao mesmo tempo, consideraram provável a necessidade de revisão da matéria em futuro próximo. Ademais, 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.

³ 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.

Dessa forma, o Senado aprovou a proposta da Câmara, estabelecendo os limites resumidos nas Tabelas 2 e 3:

Tabela 2 – Limites à Despesa das Câmaras de Vereadores: Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

Faixa de População dos Municípios	Limite para Despesa Legislativa em Proporção da Receita
Até 100.000	8%
100.001 a 300.000	7%
300.001 a 500.000	6%
Mais de 500.000	5%

Tabela 3 – Limites aos Subsídios dos Vereadores: Emenda Constitucional nº 25, de 2000

Faixa de População dos Municípios	Proporção dos Subsídios dos Deputados Estaduais
Até 10.000	25%
10.001 a 50.000	35%
50.001 a 100.000	40%
100.001 a 300.000	50%
300.001 a 500.000	60%
Mais de 500.000	75%

O já citado estudo de Mendes (2000) calculou que a economia de recursos, no caso de os municípios pesquisados virem a respeitar integralmente a norma, seria, em valores correntes de 1996, de R\$ 246 milhões ao ano. No entanto, o reverso aconteceria se os novos tetos estabelecidos passassem a ser considerados pisos, ou seja, se o novo dispositivo estimulasse os que estavam abaixo do teto a atingir os limites

constitucionais. Nesse caso, as despesas com as câmaras municipais, ao invés de diminuir, aumentariam em R\$ 492 milhões.

Tendo em vista que os dados relativos às finanças municipais de 2001 já estão disponíveis, torna-se possível averiguar a trajetória da despesa legislativa após à aprovação da Emenda à Constituição nº 25, de 2000. Tal avaliação é feita na próxima seção.

3. AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DA DESPESA LEGISLATIVA

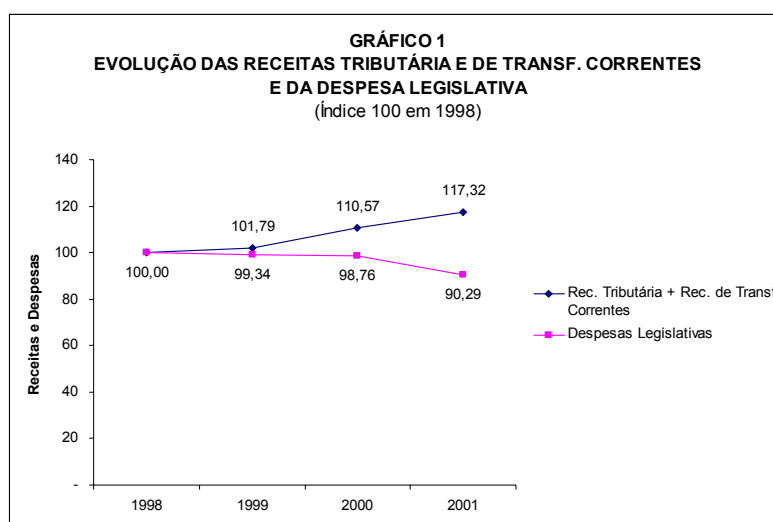
A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza dados sobre as finanças municipais, onde se pode observar a evolução da despesa legislativa ao longo dos anos. Não há, contudo, nesse conjunto de informações, dados sobre as despesas das câmaras com salários de vereadores, de modo que a avaliação do impacto da Emenda à Constituição 25/2000 fica limitada à sua capacidade de reduzir a despesa total das câmaras. Essa limitação de informações também impede que se possa tentar diferenciar o efeito da Emenda daquele provocado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa teto para a despesa de pessoal do legislativo municipal.⁴

Das informações brutas disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, foram selecionados os 3.380 municípios para os quais há informações para todo o período 1998-2001. O Gráfico 1 mostra que o total da despesa legislativa dos municípios considerados apresenta queda consistente ao longo do período 1998-2001. Em 2001, primeiro ano de

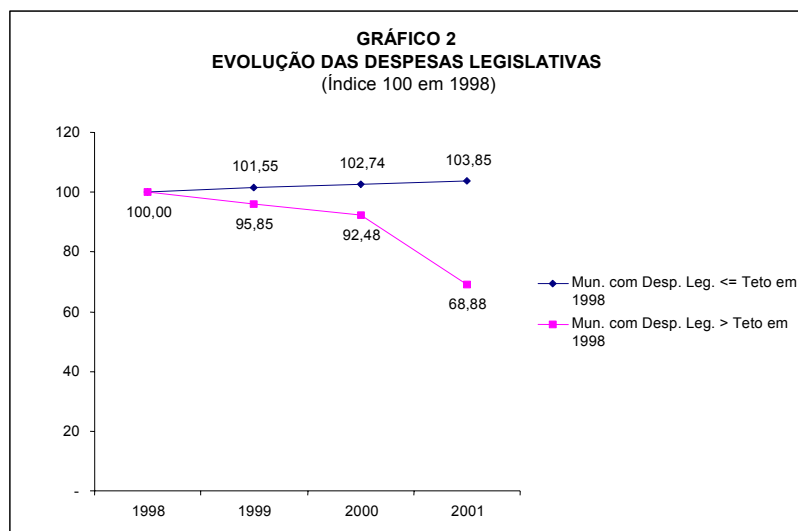
⁴ A limitação imposta pelos dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional não significa que não haja meios de verificar o cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais. Essa tarefa cabe aos tribunais de contas estaduais e municipais, que dispõem de dados desagregados para executá-la.

vigência da Emenda, há uma intensificação da trajetória de queda, totalizando uma redução de quase 10% em relação a 1998. Note-se que essa trajetória declinante ocorre apesar do fato de os municípios terem receitas crescentes no período, o que, a princípio, permitiria um aumento absoluto da despesa legislativa, uma vez que a restrição constitucional é sobre a relação (despesa legislativa)/(receita total).⁵

O que o Gráfico 1 mostra é a coincidência entre o ano de entrada em vigência da limitação constitucional e uma queda mais acentuada da despesa legislativa. Nada garante que haja uma relação causal entre a nova norma e a redução da despesa. Contudo, o Gráfico 2 fornece uma informação adicional. Ele mostra que, para os municípios que estavam acima do teto constitucional em 1998, a queda da despesa legislativa, no momento em que se introduz o limite constitucional, é de 25%, ao passo que os municípios que estavam abaixo do teto apresentam uma trajetória de lento crescimento.



⁵ Receita tributária mais receita de transferências, conforme conceito definido pela EC 25/2000.



Ou seja, o que parece estar ocorrendo é que os 386 municípios que estavam acima do limite legal (11,4% do total de municípios analisados) tiveram que se ajustar enquanto aqueles que já obedeciam a tal limite não tiveram a trajetória de suas despesas legislativas alteradas.

Também é relevante observar, no Gráfico 2, que parece não ter ocorrido o fenômeno de “corrida para o teto”, em que os municípios com despesas abaixo do limite passariam a expandir suas despesas até atingir o teto legal: a despesa legislativa dos municípios situados abaixo do teto, em 1998, cresceu apenas 3% no período.

A Tabela 4 mostra que a queda na relação entre despesa legislativa e receita total é consistente para todas as faixas de população, passando de uma média total de 5,11% em 1998 para 3,93% em 2001. Quando se analisam os dados por região, a conclusão é similar: queda em todas as regiões, como mostra a Tabela 5.

**TABELA 4 – Relação entre Despesa Legislativa e Receita Municipal:
razão entre médias por faixa de população (1998-2001)**

Faixa de População	Nº de Municípios	1998	1999	2000	2001
Até 3.000	351	5,07%	4,96%	4,65%	4,53%
3.001 a 5.000	561	4,80%	4,77%	4,55%	4,50%
5.001 a 10.000	801	4,87%	4,70%	4,39%	4,25%
10.001 a 20.000	779	4,90%	4,71%	4,41%	4,20%
20.001 a 50.000	537	5,11%	4,88%	4,61%	4,06%
50.001 a 100.000	184	5,55%	5,23%	4,77%	4,09%
100.001 a 300.000	122	5,40%	5,05%	4,63%	4,00%
300.001 a 500.000	23	5,70%	5,65%	4,69%	3,70%
Mais de 500.000 (*)	22	4,85%	4,92%	4,49%	3,65%
TOTAL	3.380	5,11%	4,99%	4,56%	3,93%

(*) O Município de São Paulo tem elevado peso na formação desta média. Deve-se notar que, embora o valor médio fique abaixo do limite de 5% imposto pela EC 25/2001, a Tabela 6, a seguir, mostra que 73% dos municípios nessa faixa de população estavam acima desse teto em 1998.

**TABELA 5 – Relação entre Despesa Legislativa e Receita Municipal:
razão entre médias por região geográfica (1998-2001)**

Região	Nº de Municípios	1998	1999	2000	2001
Centro-Oeste	250	6,71%	6,37%	5,82%	5,05%
Nordeste	695	5,77%	5,59%	5,06%	4,06%
Norte	103	7,02%	6,72%	5,81%	4,28%
Sudeste	1.300	5,02%	4,83%	4,47%	3,86%
Sul	1.032	4,30%	4,41%	3,98%	3,74%

Na Tabela 6 observa-se outra dimensão do enquadramento dos municípios ao limite constitucional, indicando, para cada ano, o percentual de municípios com despesa legislativa superior ao limite constitucional. Note-se que, em 1998, 11,4% dos municípios estavam acima daquele limite, contra apenas 0,89% em 2001.

TABELA 6 – Percentual de Municípios com Despesa Legislativa Superior ao Limite Imposto pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000: por faixa de população (1998-2001)

Faixa de População	1998	1999	2000	2001
Até 3.000	11,40%	7,98%	5,70%	0,57%
3.001 a 5.000	7,66%	5,17%	5,53%	1,43%
5.001 a 10.000	8,61%	6,12%	4,24%	0,37%
10.001 a 20.000	9,63%	6,42%	4,36%	0,77%
20.001 a 50.000	10,06%	7,45%	6,70%	1,30%
50.001 a 100.000	17,39%	14,13%	10,33%	0,54%
100.001 a 300.000	37,70%	30,33%	15,57%	0,82%
300.001 a 500.000	47,83%	52,17%	43,48%	4,35%
Mais de 500.000(*)	72,73%	68,18%	50,00%	4,55%
TOTAL	11,42%	8,46%	6,33%	0,89%

(*) O Município de São Paulo tem elevado peso na formação desta média. Deve-se notar que, embora o valor médio fique abaixo do limite de 5% imposto pela EC 25/2001, a Tabela 6, a seguir, mostra que 73% dos municípios nessa faixa de população estavam acima desse teto em 1998.

CONCLUSÃO

Para a amostra de 3.380 municípios aqui considerados, houve, na comparação dos anos 1998 e 2001, uma redução de R\$ 235 milhões na despesa legislativa, em reais de 2001⁶. Entre 2000 e 2001, momentos imediatamente antes e após a entrada em vigor da EC 25/2000 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a queda é de R\$ 205 milhões.

Portanto, o que os dados mostram é uma coincidência, no tempo, da entrada em vigor da legislação restritiva aos gastos legislativos (Emenda Constitucional nº 25, de 2000 e a Lei de Responsabilidade Fiscal) e uma efetiva redução dessa despesa. O fato de a queda ter-se concentrado nos municípios que estavam com despesas acima do teto, em 1998, aumenta a probabilidade de tal redução ser consequência da nova legislação.

⁶ Deflator: IPCA.

A trajetória da despesa legislativa é, em suma, aquela desejada pelos parlamentares que propuseram e aprovaram a Emenda 25/2000. Também se constata que não há evidências de que municípios com despesas legislativas inferiores ao teto, antes da entrada em vigor da nova legislação, tenham passado a ampliá-las, em um movimento de transformar o teto legal em parcela usual de apropriação de recursos orçamentários.

Esses resultados não significam, contudo, que as despesas legislativas tenham deixado, definitivamente, de representar ônus excessivo aos erários municipais. Uma eventual reversão da tendência de crescimento da receita municipal, em especial das transferências federais e estaduais, pode vir a acirrar a disputa por verbas entre o legislativo e o executivo municipais. Nesse caso, os percentuais de participação na receita podem vir a ser importante arma dos legislativos na barganha por recursos.

Também não se pode excluir a hipótese de que a redução de despesas legislativas seja mais um fenômeno contábil do que real. É possível que temerosos de punição por desrespeito à lei, prefeitos e vereadores tenham lançado mão de “contabilidade criativa”, contabilizando despesas da câmara de vereadores em outras rubricas não classificadas como despesa legislativa. Esse, contudo, é um ponto que não pode ser analisado a partir dos dados disponíveis, requerendo um trabalho de auditoria por parte dos tribunais de contas.

Por fim, cabe registrar que tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda Constitucional nº 25, de 2001 – já aprovada em primeiro turno – que altera os limites hoje impostos à despesa legislativa. Entre outras mudanças, propõe-se abater do total da despesa aquelas referentes ao pagamento de pensões e encargos sociais sem, contudo, reduzir os percentuais máximos de despesa. O efeito final seria um aumento do limite para as

despesas, principalmente em função da elevada participação dos encargos sociais no total das folhas de pagamento nos setores público e privado. Além disso, de acordo com esta PEC, deixaria de constituir crime de responsabilidade do presidente da câmara municipal o desrespeito aos limites de despesa.

Consultoria Legislativa, 18 de setembro de 2002.

Carlos Alexandre Rocha
Consultor-Legislativo

Cristina T. Brandt
Consultora-Legislativa

Marcos Mendes
Consultor-Legislativo