

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2008, *que altera a redação do art. 29-A, da Constituição Federal, com vistas a alterar o limite máximo de despesa das Câmaras Municipais.*

RELATOR: Senador VALTER PEREIRA

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47, de 2008, cujo principal objetivo é alterar os limites máximos de gastos das Câmaras de Vereadores, fixados no art. 29-A da Constituição Federal.

Esta PEC foi apresentada em decorrência da aprovação do Requerimento nº 1.682, de 2008, de autoria dos Senadores Marco Maciel e César Borges, que propôs destaque para que o art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2008 passasse a constituir proposição autônoma, conforme a conclusão do Parecer nº 1.272-A, de 2008-CCJ, da lavra do Senador César Borges.

Em seu texto original, oriundo da Câmara dos Deputados, a PEC nº 20, de 2008, propunha a ampliação do número máximo de vereadores (alterando o art. 29, inciso IV) e, ao mesmo tempo, estabelecia novos limites para a despesa das Câmaras Municipais (art. 29-A).

O Relator da PEC nº 20, de 2008, Senador César Borges, em seu parecer aprovado pela CCJ, embora favorável à alteração no quantitativo máximo de vereadores, considerou prudente destacar da proposição original a parte relativa ao limite de gastos para análise mais acurada, argumentando que:

“o dispositivo, que pretende disciplinar os limites de despesa dos Legislativos municipais, foi elaborado de afogadilho e exige maior reflexão para não gerar distorções e resultar em situação pior do que a vigente.

Além disso, trata-se de norma que peca profundamente ao buscar introduzir no corpo permanente da Carta Magna valores monetários nominais.(...)

A utilização de valores nominais no texto da Constituição irá gerar fortes distorções no correr dos anos, com a perda do poder aquisitivo da moeda, mesmo que em índices baixos.

De outra parte, os novos valores representam uma redução drástica e imediata das receitas das Câmaras Municipais, que pode chegar a 60%, o que é, com certeza, insuportável para o adequado funcionamento do Poder Legislativo local”.

Temos em mãos, portanto, uma PEC com um texto que precisa, necessariamente, ser alterado, visto que a redação atual padece de problemas sérios. O próprio nascimento da PEC nº 47, de 2008, acima descrito, decorre dessa necessidade de reformulação da redação original proveniente da Câmara dos Deputados.

Tal redação divide os municípios em cinco grupos, conforme sua receita anual, atribuindo a cada grupo um percentual da receita como limite de despesa da câmara: (I) até R\$ 30 milhões: 4,5% da receita anual, (II) mais de R\$ 30 milhões até R\$ 70 milhões: 3,75% da receita, (III) mais de R\$ 70 milhões até R\$ 120 milhões: 3,5%, (IV) mais de R\$ 120 milhões até R\$ 200 milhões: 2,75%, e (V) mais de R\$ 200 milhões: 2%.

A PEC nº 47, de 2008, também propõe a revogação do conteúdo do § 1º do art. 29-A, que estipula limite máximo de despesa com pessoal equivalente a setenta por cento da receita da Câmara.

Não foram apresentadas emendas à PEC nº 47, de 2008.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e também quanto ao seu mérito, nos termos dos arts. 354 e seguintes do Regimento Interno.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, nada temos a objetar, pois entendemos que a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa; ou que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais (art. 60, I, §§ 1º, 2º, 4º e 5º da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e art. 373 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). Também não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, em razão de a proposta não visar à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Quanto ao mérito, é inquestionável a importância de se disciplinar as despesas legislativas locais e a forma de fazê-lo merece análise cuidadosa.

Antes de apresentar os números referentes à evolução da despesa do legislativo, com claras evidências de forte crescimento, é preciso tecer considerações acerca da natureza de uma Câmara Municipal.

Trata-se de um trabalho em fluxo contínuo e regular consubstanciado na proposição e aprovação de leis, bem como de fiscalização das ações do Poder Executivo local.

As limitações de suas atividades evidenciam que não há motivos para que a sua despesa cresça no mesmo ritmo da arrecadação do município.

Afinal, as receitas públicas destinam-se essencialmente a investimento e manutenção dos serviços públicos úteis e indispensáveis à população, cuja execução é de competência do poder executivo.

É o caso da expansão e custeio de uma rede de atendimentos da saúde, da educação fundamental, da infra-estrutura, da assistência social e de tantas outras atividades que são típicas do poder executivo.

Quando um Legislativo aumenta, ano após ano, a sua despesa no mesmo ritmo de crescimento da receita (que, via de regra, cresce em termos reais), muito provavelmente está aplicando recursos públicos em atividades de discutível prioridade – criação excessiva de cargos; concessão de aumentos desmedidos de salários; investimentos e custeio desnecessários, etc.

Feitas essas considerações, conclui-se que não há correlação entre a trajetória da receita municipal e a necessidade de recursos de uma câmara.

A DESPESA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

A base de dados do Tesouro Nacional, que computa as despesas de municípios não é completa, e uma visão da despesa total de todas as câmaras só é possível por meio de estimativas.

Tais estimativas foram realizadas, a meu pedido, pela Consultoria Legislativa do Senado, e apresento, a seguir, os principais resultados.

Corrigindo-se os valores referentes ao ano de 1999 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para colocá-los a preços de 2007, temos que entre 1999 e 2007 a despesa total das câmaras passou de R\$ 5,3 bilhões para R\$ 6,9 bilhões.

Por seu turno, é observável uma heterogeneidade na trajetória da despesa dos municípios.

O Município de São Paulo, por exemplo, cortou sua despesa real em 36% entre 1999 e 2007. Já o Município do Rio de Janeiro promoveu aumento real de 63% no mesmo período.

De sorte que na capital paulista o valor *per capita* do gasto da Câmara situou-se em R\$ 24,76, enquanto no Rio de Janeiro esse valor atingiu R\$ 53,24.

Já os municípios de até 10 mil habitantes, que representam quase metade de todos os municípios do País, apresentaram aumento de despesa da ordem de 50% entre 1999 e 2007.

Um crescimento real na faixa de 50%, em um período de 8 anos, sinaliza um aumento de despesa muito forte, considerando as limitações institucionais dessas casas legislativas.

OS PARÂMETROS ADEQUADOS PARA INSTITUIR O LIMITE

O limite atualmente imposto pelo art. 29-A para a despesa das câmaras municipais é estipulado como um percentual da receita municipal. Quanto maior a

população, menor o percentual da receita que o município pode gastar com a câmara.

Porém, esse tipo de limite tem um problema grave: como a tendência da receita é ter crescimento real ao longo do tempo, isso provoca um equivalente aumento dos repasses, independentemente de haver necessidade ou não.

A PEC nº 47, de 2008, procurou resolver esse problema **classificando os municípios por faixas de receitas**, em vez de classificá-los por faixa de população, atribuindo percentuais menores de comprometimento de receita para as câmaras de cidades com receita mais alta.

As receitas dos municípios que serão consideradas para fins de repasse são as mesmas utilizadas atualmente, quais sejam, a receita tributária e as transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior.

Esta é uma forma racional de resolver o problema da expansão do limite ao longo do tempo, pois à medida que a receita nominal do município vai se elevando, ele passa a se enquadrar em faixas mais restritivas de comprometimento de sua receita com a despesa da câmara.

Porém, a redação da PEC nº 47, de 2008, peca por incluir valores nominais no texto da Constituição e, também, por não ter calibrado adequadamente os limites, tornando-os excessivamente rígidos.

Ademais as faixas de classificação dos municípios são muito amplas. A primeira faixa, por exemplo, inclui municípios com receita de até R\$ 30 milhões: esse limite inclui 90% dos municípios do País!

Creio ser possível solucionar esses problemas com as seguintes providências:

a) remetendo a fixação de limites nominais para a lei complementar, estabelecendo que tal lei não pode levar a uma despesa total das câmaras de vereadores maior do que a que foi efetivamente verificada no exercício de 2008;

b) estipulando a correção dos limites nominais por índice de inflação;

c) estabelecendo tais limites nominais em disposições transitórias da Constituição, que estarão em vigor enquanto a lei complementar não for publicada;

d) melhor medindo as faixas de agrupamento dos municípios e os percentuais de receita fixados como limites.

Tomadas essas providências, nos restará, ainda, um problema de transição do limite antigo para o limite novo.

Como haverá redução de repasse, é preciso criar mecanismo capaz de suavizar os impactos que a medida acarretará juntos às câmaras.

A solução que encontrei foi criar dois parâmetros de limite: um transitório e outro definitivo.

O definitivo, como antes registrado, corresponde ao **“Limite de Percentual da Receita” (LPR)** onde o Município está enquadrado, cuja classificação está proposta em nove faixas de receita, com percentuais decrescentes, com teto de 6,5% e piso de 2,5%.

O parâmetro transitório resulta **da média** entre o **“Índice da Despesa Realizada em 2008” (IDR)**, que é o valor gasto pela Casa Legislativa no ano passado, e o índice fixado pelo correspondente **“Limite de Percentual da Receita” (LPR)**.

A média obtida corresponderá ao valor do repasse atribuído à Câmara Municipal.

Esclareço que a fixação como base um exercício já findo (2008) impede que os Legislativos manipulem seus gastos para elevar a base de cálculo do seu limite.

Suponhamos uma câmara cujo **“Limite de Percentual da Receita” (LPR)** seja cinco por cento da receita municipal, e que isso represente R\$ 1 milhão; e que esta câmara tenha gasto, R\$ 800 mil no exercício financeiro de 2008; então o seu limite de gastos será **a média** entre os dois valores, que equivale a R\$ 900 mil.

Se a mesma câmara, em vez de ter gasto R\$ 800 mil, tivesse gasto R\$ 1,2 milhão; o seu limite seria, então, de R\$ 1,1 milhão; que é a **média** entre R\$ 1 milhão (LPR) e R\$ 1,2 milhão (IDR).

Esse sistema tem a vantagem de que, em caso de a receita municipal crescer fortemente, o teto de transferência para as câmaras não cresce no mesmo ritmo, pois o “**Índice da Despesa Realizada em 2008**” (IDR) fica fixo.

Por outro lado, se a receita cair, a ponto de o “**Limite de Percentual da Receita**” (LPR) ficar muito baixo, os legislativos não precisarão se ajustar bruscamente, já que o limite tem vigência anual.

Por fim, registro que tanto os valores determinantes das faixas de receitas, no “**Limite de Percentual da Receita**” (LPR) quanto o valor efetivamente gasto em 2008, que define o “**Índice da Despesa Realizada em 2008**” (IDR), serão corrigidos pela inflação.

Após a leitura do nosso relatório nesta Comissão, introduzimos alguns aperfeiçoamentos:

- a) permutamos a expressão “Poder Legislativo Municipal” por “Câmara Municipal”, de modo a evitar equívoco de interpretação, tendo em vista que os Tribunais ou Conselhos de Contas integram o Poder Legislativo; nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro, há Conselho de Conta específico para esses municípios;
- b) mantivemos os limites de gasto das Câmaras Municipais que estejam abaixo do estabelecido por esta PEC e reduzimos os gastos daquelas que estejam acima desses limites, à razão de um quarto por ano, durante quatro anos, até que se atinja os valores fixados;
- c) permutamos o Tribunal de Contas da União pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente para publicar os limites estabelecidos por esta PEC.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2008, quanto aos aspectos constitucionais, regimentais e de mérito, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 47, DE 2008

Altera a redação do art. 29-A, e introduz dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o objetivo de alterar o limite máximo para as despesas das Câmaras Municipais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 29-A da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 29-A. Lei Complementar fixará limite máximo para a despesa da [Câmara Municipal](#).

§ 1º A Lei Complementar referida no *caput* não poderá fixar parâmetros que resultem em valor do somatório do limite de gastos de todas as [Câmaras Municipais](#) superior à despesa efetivamente realizada no último exercício findo antes de sua publicação.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere o limite estabelecido 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 realizar despesa acima do limite fixado neste artigo.

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

Art. 97. Enquanto não publicada a Lei Complementar a que se refere o *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, o total da despesa da [Câmara Municipal](#), incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, será regulada pelo disposto neste artigo, não podendo ultrapassar a média dos valores calculados conforme os incisos I e II:

I – Percentual relativo ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior:

a) seis inteiros e cinco décimos por cento para Municípios com receita anual de até quinze milhões de Reais;

b) seis por cento para Municípios com receita anual superior a quinze milhões de Reais e de até vinte milhões de Reais;

c) cinco inteiros e cinco décimos por cento para Municípios com receita anual superior vinte milhões de Reais e de até trinta milhões de Reais;

d) cinco por cento para Municípios com receita anual superior a trinta milhões de Reais e de até setenta milhões de Reais;

e) quatro inteiros e cinco décimos por cento para Municípios com receita anual superior a setenta milhões de Reais e de até duzentos milhões de Reais;

f) quatro por cento para Municípios com receita anual superior a duzentos milhões de Reais e de até seiscentos milhões de Reais;

g) três inteiros e cinco décimos por cento para Municípios com receita anual superior a seiscentos milhões de Reais e de até um bilhão e duzentos mil Reais;

h) três por cento para Municípios com receita anual superior a um bilhão e duzentos mil Reais e de até dois bilhões e quinhentos mil Reais;

i) dois inteiros e cinco décimos por cento para Municípios com receita anual superior a dois bilhões e quinhentos mil Reais.

II – O total da despesa efetivamente realizada pelo Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, no exercício financeiro de 2008.

§1º Para fins de cálculo dos montantes de receita anual fixados nas alíneas *a* a *i* do inciso I do *caput* será utilizado o somatório de receitas especificado no *caput*.

§ 2º Os montantes de receita anual fixados nas alíneas *a* a *i* do inciso I do *caput* e o montante da despesa referida no inciso II do *caput* serão corrigidos anualmente pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou índice que venha a substituí-lo, acumulado nos doze meses encerrados em março do ano imediatamente anterior àquele para o qual vigorará o limite máximo de despesa.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar a que se refere o art. 29-A, as Câmaras Municipais que tenham os seus limites de gastos em desacordo com esta Emenda Constitucional observarão o seguinte:

I – se os seus gastos efetivamente realizados no exercício anterior forem inferiores ao limite fixado por esta Emenda Constitucional, manterão idênticos gastos para os exercícios seguintes, corrigidos anualmente pela variação acumulada do

Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou índice que venha a substituí-lo;

II – se os seus gastos efetivamente realizados no exercício anterior forem superiores ao limite fixado por esta Emenda Constitucional, deverão reduzir, nos quatro exercícios seguintes, a diferença a maior à razão de um quarto por ano, até que seus gastos se equiparem àquele limite, não se aplicando, neste caso, a correção anual pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou índice que venha a substituí-lo.

§ 4º O Tribunal ou Conselho de Contas competente publicará anualmente, no mês de maio, o valor dos limites fixados nos incisos I e II do *caput*, calculados em conformidade com o disposto no §2º.

§ 5º Os limites fixados para os meses que antecedem a publicação prevista no § 3º serão os mesmos que foram fixados para os mesmos meses do exercício anterior.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor a partir do dia 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator