

O custo da democracia

Levando em consideração a crise instaurada no Senado Federal – que obviamente se trata de uma crise maior da democracia – o FPO-RJ optou por analisar, neste mês, o peso do Poder Legislativo nos orçamentos públicos dos três entes (municípios do Rio de Janeiro e de Niterói, estado do Rio e União). De forma mais específica, são apresentados os aparatos legais que normalizam sua existência e funcionamento nos municípios do Brasil destacando-se, ainda, a importância deste Poder para a vigência de um regime democrático dentro da estrutura federal.

O Poder Legislativo nos Municípios

O Poder Legislativo local está representado pela Câmara Municipal, em que seus componentes (os parlamentares) são eleitos pela sociedade.

Cabe à Câmara, com a sanção do prefeito, a representação, controle e elaboração das normas jurídicas sobre todas as matérias de competência municipal. É papel dos vereadores, por exemplo, discutir e aprovar os planos e leis que conformam o ciclo orçamentário do município.

O Tribunal de Contas¹, por sua vez, auxilia a Câmara na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município. Para esse fim, tanto o Tribunal quanto a Câmara devem analisar a prestação de contas do Prefeito, no entanto, cabe exclusivamente à Câmara o julgamento.

A Câmara pode convocar o chefe do poder executivo a prestar informações ao parlamento e a comparecer em audiências públicas, de forma a trocarem informações com a população. Tal atuação é primordial para promover a transparência e a participação popular na administração pública.

Dado a grandeza e diversidade em nosso país é salutar o aprofundamento da estrutura federativa no sentido da descentralização. Portanto, quanto mais se aumenta a responsabilidade local, maior será a importância do vereador no trabalho de fiscalização e legislação municipal.

Das limitações

A Constituição Federal estabelece limites quanto ao número de parlamentares (e remuneração) e quanto ao gasto total com pagamento de pessoal (vereadores e servidores).

Embora o art. 29 confira certa liberdade de escolha quanto ao número de vereadores eleitos por município, desde a eleição de 2004 seu número tem sido fixado por instrução do Tribunal Superior Eleitoral levando-se em conta, também, o critério populacional. A remuneração dos vereadores deverá ser fixada pelas Câmaras considerando o limite máximo proporcional ao recebido pelos deputados estaduais. Quanto ao pagamento total de pessoal, a Câmara não pode gastar mais de 70% de seu orçamento (art. 29-A).

O orçamento da Câmara se constitui de recursos transferidos pelo município, o volume é negociado a cada ano com o Poder Executivo. A despesa total do Legislativo, no entanto, está limitada entre 5% a 8% do somatório da receita tributária e das transferências, dependendo do tamanho do município (art. 29-A).

¹ Somente as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo possuem tribunais de contas municipais para auxiliar a Câmara no controle externo. As demais cidades são fiscalizadas pelos respectivos tribunais de contas estaduais.

Da independência: a garantia de separação dos Orçamentos

Como vimos, o Poder Legislativo se sustenta por recursos arrecadados pela Administração Pública. As leis municipais (Lei Orgânica), assim como a Constituição, proclamam a independência e harmonia entre o Legislativo e o Executivo. Como isso se dá na prática? Um dos fundamentos da independência do Legislativo reside na garantia constitucional (art. 168) do repasse financeiro para poder gerir o seu próprio orçamento.

Os recursos devem ser repassados pela prefeitura até o dia 20 de cada mês, em forma de duodécimo, isto é, em doze parcelas iguais. O(A) prefeito(a) que não cumprir tais prazos e formas de repasse estarão incorrendo em crime de responsabilidade.

Aspectos Orçamentários ²

Analisamos a Função Orçamentária Legislativa de quatro entes federativos: municípios do Rio de Janeiro e Niterói, Estado do Rio e União. A função representa o nível mais agregado de dispêndios com o Poder Legislativo e refere-se a gastos com manutenção, pessoal e investimentos. No caso do município do Rio é composto pela Câmara Municipal – CMRJ e pelo Tribunal de Contas do Município – TCM.

O fato dos gastos se dirigirem basicamente para a manutenção desses órgãos, sem investimentos de grande relevância, associado à questão de repasses fixos e obrigatórios vinculados a flutuação da receita, proporciona uma relativa estabilidade evolutiva, uma vez que sua execução não depende da vontade política do alcaide.

Sendo assim, ressaltaremos o patamar da despesa que o legislativo representa em cada um dos entes. Enquanto em Niterói, a Função mantém-se em torno dos R\$ 33 milhões, no Município do Rio ela é mais de dez vezes maior – R\$ 384 milhões em média.

O Estado, por sua vez, supera os R\$ 1,2 bilhão nos três exercícios anteriores. No entanto, segundo a projeção que realizamos baseada no montante executado por estes entes no primeiro semestre de cada exercício, obtivemos no Estado uma queda de aproximadamente 30%, pouco ultrapassando os R\$ 800 milhões. Carecemos de informações sobre o porquê para essa significativa queda.

Já na União, os gastos com o legislativo montam a R\$ 5,5 bilhões nos três exercícios anteriores. Por não termos acesso ao gasto parcial do primeiro semestre dos exercícios anteriores não pudemos realizar a projeção para 2009. Podemos somente apresentar que foram liquidados mais de R\$ 2,3 bilhões até o mês de junho.

Foi verificado que a proporção dos gastos com o Poder Legislativo em relação ao total do orçamento de cada ente analisado diminui na medida em que o ente cresce de patamar hierárquico: enquanto nos municípios do Rio e de Niterói o valor encontrado se estabelece em 3,9%, em média, no Estado essa média cai para 2,8%; já no caso da União, a média é de apenas 0,4% .

A partir de cálculos baseados em dados populacionais de 2007 divulgados pelo IBGE, observamos que o custo do legislativo em 2008, para um cidadão carioca, que deve bancar tal poder na esfera municipal, estadual e federal, é de R\$188,70 (65,61 + 82,05 + 41,04); já para um

² Todos os valores foram deflacionados a preços médios de junho de 2009, de acordo com o IPCA – Índice de Preços para o Consumidor Amplo.

niteroiense, esse valor sobe para R\$195,18, uma vez que o custo per capita do legislativo neste município é mais elevado que no Rio desde 2007 (R\$72,09).

Estudos da organização Transparência Brasil ³ revelaram que a Câmara Municipal do Rio é a de maior custo dentre as capitais brasileiras, enquanto Rio Branco apresenta o custo mais baixo por parlamentar. A mesma entidade revela, em outro estudo ⁴, que o Brasil apresenta o segundo maior custo por parlamentar (R\$10,7 milhões em 2008) do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos.

A Tabela 1 mostra os custos relativos aos parlamentos dos entes analisados. Pode ser observado que apesar do maior custo por parlamentar ocorrer na União, se analisamos seu valor per capita, o legislativo do Estado é aquele que pesa mais no bolso dos cidadãos.

	População em 2007	Total gasto em 2008	Parlamentares em 2008	Custo por parlamentar em 2008	Valor per capita em 2008
UNIÃO	184.014.516	5.569.879.346	594	10.694.183	41,04
ESTADO DO RJ	15.420.375	1.205.414.495	70	6.606.386	82,05
MUNICÍPIO DO RJ	6.093.472	399.821.998	50	6.118.279	65,61
MUNICÍPIO DE NITERÓI	474.002	34.169.112	16	1.898.284	72,09

De acordo com os limites instituídos pela a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o gasto máximo com pessoal do Legislativo é de 6% da receita corrente líquida para os municípios, 3% para os estados e 2,5% para a União. Todos os entes cumpriram tais limites no ano de 2006 – único ano em que foi possível obter todas as informações necessárias. Devemos destacar que, no caso do Legislativo, para fins de cálculo de pessoal na LRF, não são consideradas na despesa de pessoal os gastos com os inativos e as convocações extraordinárias.

Se a democracia representativa tem custo financeiro esses são os seus dados e parâmetros.

Coordenação: Cons. Ruth Espínola Soriano de Mello, Cons. Luiz Mario Behnken e Econ. Bruno Lopes.

Consultor do FPO-RJ: Renato Elman, assessor do deputado estadual Alessandro Molon.

Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Estudantes de Economia: Camila Callegario, Izabel Barbosa Lima e João Paulo de Oliveira.

Correio eletrônico: fporiodejaneiro@gmail.com

- Este texto tem sua versão integral publicada em nossa página eletrônica. Também, a análise completa das contas referentes a 2008 do Estado do Rio de Janeiro será publicada também em nossa página no próximo mês de Agosto.

- O FPO promove reuniões mensais para apresentação de seus estudos, no auditório do Corecon-RJ.

O assunto e a data podem ser confirmados em nosso portal: http://www.coreconrj.org.br/fporj_principal.asp

³ Estudo sobre o custo dos Legislativos estaduais e de capitais brasileiras. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br>. Pesquisas e estudos da Transparência Brasil.

⁴ Estudo comparativo sobre o custo do Congresso Nacional e de outros onze países. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br>. Pesquisas e estudos da Transparência Brasil.