

Perspectivas para redução da despesa pública com o Legislativo Municipal resultante da aplicação da Emenda Constitucional 58/2009: uma análise em Divino das Laranjeiras (MG)

Árley Santos Duarte
Simão Pereira da Silva
Vasconcelos Reis Wakim
Elizete Aparecida de Magalhães

RESUMO

Com a promulgação da Emenda à Constituição nº. 58 de 2009, que reduziu o repasse de recursos financeiros transferidos do Executivo ao Legislativo municipal, o presente estudo objetivou identificar os efeitos provocados por essa diminuição na gestão orçamentária e financeira do Poder Legislativo Municipal. Para tanto, promoveu-se análise orçamentária e financeira nos balanços e demonstrativos contábeis da Câmara Municipal de Divino das Laranjeiras (MG) referentes aos exercícios disponibilizados de 2009 e 2010. Os resultados revelaram que a Emenda Constitucional nº. 58 de 2009 alterou significativamente a gestão orçamentária e financeira do Poder Legislativo Municipal, restringindo as disponibilidades que financiam os gastos de suas atividades e funções exclusivas, o que obrigou o gestor da câmara analisada a se adequar à nova limitação do repasse duodecimal. Ademais, do ponto de vista da busca pela economicidade, o dispositivo alcançou resultados efetivos, não permitindo, porém, a identificação quanto à alocação dos recursos economizados. As constatações sugerem perspectivas para fomento ao debate sobre os critérios de transferência de recursos do Executivo ao Legislativo, e para a redução desta despesa pública.

1 INTRODUÇÃO

Andrade (2008) enfatiza que na administração pública o uso da informação contábil fidedigna e tempestiva é fundamental ao gestor público na alocação eficaz dos recursos que tem à sua disposição. No gerenciamento de tais recursos, espera-se a eficiência na gestão financeira, possibilitando o alcance de resultados positivos ao menor custo e a redução dos dispêndios na busca pela economicidade.

Matias-Pereira (2010) destaca que a existência de uma estrutura formal, eficiente e efetiva de controle das finanças públicas que garanta o bom desempenho das atividades estatais é fato comum em um Estado democrático organizado.

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público observa a legislação pertinente e o processo de planejamento orçamentário (PPA/LDO/LOA) no cumprimento de suas atividades (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2009). No âmbito municipal, deve se atentar ainda para a recente promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº. 58, de 23 de setembro de 2009, que alterou a redação do inciso IV do *caput* do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal de 1988, tratando das disposições relativas à recomposição das câmaras municipais.

Conforme Botelho (2008) a câmara municipal é o órgão representativo do Poder Legislativo nos municípios. Ressalta-se que o exercício das atividades nessa esfera municipal demanda

despesas como subsídios dos vereadores, vencimentos dos servidores, encargos previdenciários, tarifas de água, energia elétrica, comunicação, além da aquisição e manutenção de equipamentos e bens permanentes.

Apesar da autonomia supramencionada, o art. 29-A da Constituição Federal de 1988 estabelece a limitação de gastos das câmaras municipais, vinculando o repasse do duodécimo pelo Executivo aos limites percentuais fixados de acordo com a faixa populacional de cada município.

Tendo em vista que a alteração do texto constitucional pela EC nº. 28 acarretou uma diminuição do repasse deste duodécimo, o presente estudo objetivou analisar os efeitos dessa redução na gestão financeira e orçamentária do Legislativo municipal.

2 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Para Botelho (2008), a Câmara Municipal, que exerce o Poder Legislativo nos municípios, é órgão vinculado à administração pública direta, composta por vereadores eleitos pelo voto direto para representar a população. Trata-se da manifestação da democracia, em que o povo exerce, por meio da legitimação dos seus representantes no voto, a função de legislar e fiscalizar.

São de competência da Câmara dos Vereadores as funções específicas discriminadas pela Lei Orgânica do Município, que podem ser desdobradas em legislativa ou normativa, fisca-

lizadora, julgadora, de assessoramento e administrativa. Na fiscalização conta com o apoio de órgãos auxiliares por se tratar de conhecimentos técnicos e complexos, conforme o disposto no artigo 31 da Constituição Federal:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

Silveira (2009) explica que o Legislativo é considerado uma entidade singular, ou seja, representa os desejos e anseios da população, sendo constituído por uma proporção de votos da sociedade e que tem como objetivo elaborar leis, as quais o poder Executivo executa e o Judiciário julga.

2.1 Apuração do duodécimo à Câmara Municipal

Para que o Poder Legislativo exerça sua autonomia administrativa e financeira, a Constituição Federal de 1988 conferiu-lhe o repasse de recursos financeiros até o dia 20 de cada mês, na forma de duodécimos, conforme dispõe o artigo 168:

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Conforme Andrade (2008, p. 189-190), “o controle de transferências de recursos, dentro de uma mesma esfera de governo, deverá ser feito de forma financeira, sendo apenas extra-orçamentária, por meio de um documento de despesa, ou simplesmente por liberação de cotas financeiras”. Assim, os duodécimos são classificados como transferências financeiras e, no âmbito da Câmara Municipal, contabilizados como receita extra-orçamentária.

Para efetuar o repasse de recursos ao Legislativo municipal, o Poder Executivo deve obedecer ao disposto no art. 29-A da Constituição Federal de 1988, cuja redação foi atualizada pela Emenda Constitucional nº. 58/2009. Assim, a base de cálculo para o repasse do duodécimo é o somatório da efetiva arrecadação do exercício anterior, da Receita Tributária e das Transferências Constitucionais previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159. Sobre esta base de cálculo, deve incidir o percentual específico segundo o critério populacional.

Botelho (2008, p. 80) esclarece que a “Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do Município poderão fixar percentual inferior ao previsto na Constituição Federal, desde que seja suficiente para o custeio de todos os gastos concernentes à manutenção e funcionamento da Câmara Municipal”, visto que o Poder Executivo está impedido de repassar recursos financeiros superiores às dotações orçamentárias da despesa do Legislativo. O autor salienta, ainda, que as disponibilidades em poder do Legislativo que não estão sendo utilizadas

devem ser devolvidas à tesouraria do Executivo. Portanto, além de observar o limite com despesas totais, o gestor da Câmara Municipal deve estar atento aos demais limites de gastos fixados pela legislação brasileira, entre os quais se destacam as despesas com pessoal.

2.2 Limites de gastos com agentes políticos e servidores públicos

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece os limites de gastos que o presidente da câmara não deverá ultrapassar durante a gestão financeira do legislativo municipal. São limites inerentes às despesas com vencimentos dos servidores e remuneração dos vereadores, excluídos os gastos com inativos, com bases diferentes de cálculo. Botelho (2008, p. 105) afirma que:

O primeiro limite, imposto pelo inc. VII do art. 29 da Constituição Federal, tem como base de cálculo, para a remuneração dos Vereadores, a receita do Município. O segundo limite, imposto pelo § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, refere-se à determinação do valor próximo do “duodécimo” efetivamente repassado ao Legislativo Municipal no exercício financeiro. O terceiro e último limite foi estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme disposto na alínea “a” do inc. III do art. 20, e tem com base de cálculo a Receita Corrente Líquida do Município.

O inciso VII do art. 29 da Constituição Federal limitou os gastos com os agentes políticos com base na receita do município, determinando um percentual máximo de 5% da arrecadação a ser gasto com subsídios, pagamento por sessões extraordinárias, diárias de viagens e outras despesas empenhadas, inclusive a verba de gabinete instituída nas câmaras municipais (BOTELHO, 2008). Por sua vez, o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal instituiu o limite máximo de 70% da receita da Câmara Municipal a ser gasto com a sua folha de pagamento.

O valor do duodécimo efetivamente repassado ao Legislativo municipal constitui a base de cálculo para gastos com a folha de pagamento. Consequentemente, a redução no repasse de recursos à câmara de vereadores diminui o montante de gastos permitido com a sua folha de pagamento, que abrange a totalidade de recursos pagos aos vereadores e servidores do Poder Legislativo a título de subsídios e vencimentos, respectivamente.

A importância do cumprimento deste limite constitucional é conferida pelo § 3º do art. 29-A da Constituição Federal, pois incorrerá em crime de responsabilidade o presidente da câmara municipal que gastar com folha de pagamento mais de setenta por cento do valor do duodécimo recebido, desrespeitando o § 1º do mesmo artigo.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o terceiro limite a ser observado nos gastos com o Poder Legislativo Municipal. De acordo com seu art. 19, inciso III, a despesa total com pessoal, em cada município, não poderá exceder a 60% da receita corrente líquida, em cada período de apuração, sendo

6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Segundo o art. 18 da referida lei, despesa total com pessoal é o somatório dos gastos do ente da Federação com a remuneração dos ativos, inativos e pensionistas, bem como os encargos sociais e contribuições previdenciárias pelo ente recolhidas, cuja apuração também se realiza no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. Contudo, o limite de gastos com a folha de pagamento do Legislativo é apurado com base nas suas transferências financeiras recebidas, isto é, sobre os repasses de duodécimos enviados pelo Poder Executivo. Logo, sofrerá alterações devido à vigência da EC n.º. 58/2009, que modifica os critérios de realização destes repasses.

2.3 Redução do repasse pela Emenda Constitucional n.º. 58 de 2009

O limite de gastos com o Poder Legislativo Municipal foi incluído na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º. 25 de 2000, ao ser acrescentado no texto constitucional o art. 29-A. Com isso, segundo o art. 3º daquela emenda, passaram a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2001, os percentuais que limitam o repasse de recursos financeiros às câmaras municipais aos percentuais fixados de acordo com a faixa populacional de cada município, vinculando, assim, o repasse do duodécimo.

Em 23 de setembro de 2009, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) n.º. 58, que alterou a redação do inciso IV do *caput* do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, ao tratar das disposições relativas à recomposição das câmaras municipais.

Com a edição desta emenda, o inciso IV do *caput* do art. 29 da Constituição Federal passou a tratar sobre a nova configuração representativa das câmaras municipais, ao possibilitar o aumento do número de vereadores a serem eleitos, tendo observado o limite máximo permitido conforme a quantidade de habitantes. Paradoxalmente, a atual redação do art. 29-A da Constituição Federal de 1988 passou a estabelecer novos percentuais de limite das despesas das câmaras de vereadores, reduzindo os repasses dos executivos aos legislativos municipais a partir de 2010, conforme inciso II do art. 3º da EC n.º. 58 em tela.

Quadro 1 – Variação nos percentuais máximos de repasse do duodécimo

Fonte: Elaborado com base na EC n.º. 25/2000 e na EC n.º. 58/2009

O Quadro 1 demonstra a alteração nos percentuais máximos de repasse do duodécimo definidos pelas EC n.º. 25/2000 e EC n.º. 58/2009, de acordo com o número de habitantes do município, bem como a variação advinda da nova redação do art. 29-A da Constituição Federal de 1988, em comparação à sua redação original. Em termos percentuais, para os municípios de até 100.000 habitantes, em que se classifica a câmara em estudo, a redução foi de 12,5%.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos fins, a pesquisa classifica-se como exploratória, que, segundo Vergara (2007, p. 47), “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”. Assinala-se também como descritiva por expor as características da gestão financeira e orçamentária da câmara municipal em estudo. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica e documental. Bibliográfica mediante a investigação em livros, manuais e artigos sobre o assunto, e documental por analisar os Demonstrativos e Comparativos contábeis exigidos pela Lei n.º. 4.320/1964, elaborados e disponibilizados pelo Poder Legislativo do município objeto desta pesquisa.

Procedeu-se a um estudo nos relatórios da Câmara Municipal do município de Divino das Laranjeiras, composta por 9 (nove) vereadores. O município está localizado no Vale do Rio Doce, no Leste de Minas Gerais, com uma população total de 4.937 habitantes (IBGE, 2010). A escolha do objeto de estudo definiu-se por acessibilidade aos documentos necessários à pesquisa, pois a consulta às fontes documentais foi indispensável. O critério de seleção por acessibilidade é aquele em que “longe de qualquer procedimento estatístico, seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles” (VERGARA, 2007, p. 51).

3.1 Técnicas de análise aplicadas

Com a finalidade de investigar o tema com maior profundidade e detalhamento aplicaram-se as técnicas de Análise Horizontal e Vertical e a Análise por Quocientes. De acordo com Andrade (2008), a Análise Horizontal ou de Evolução demonstra a variação orçamentária ou de realização das receitas e despesas públicas, comparando períodos predefinidos. A Análise Vertical ou de Estrutura mostra a variação em percentual de representatividade de cada conta, ou grupo de contas, em relação ao montante total designado no orçamento ou em sua realização.

Kohama (2009) propõe quocientes aplicáveis sobre o Balanço Orçamentário (Quadro 2), que considera necessários para analisar as variáveis mais significativas, com maior critério, ao relacionar itens ou grupo de itens entre si. Santos e Casa Nova (2005) argumentam que os quocientes apresentam como vantagem o fato de serem normalizados e não receberem influência do tamanho da entidade.

Para Andrade (2008, p. 256) o Balanço Orçamentário proporciona à administração um “instrumento de auxílio no controle

da legalidade e eficiência das operações realizadas”, além de fornecer aos “órgãos fiscalizadores condições para verificar, de forma global, o desempenho da administração e o emprego dos recursos públicos”. Todavia, é o Balanço Financeiro que “eviden-

cia a situação de disponibilidade, depois de conhecido o total da receita arrecadada e seu emprego na realização das despesas” (ANDRADE, 2008, p. 260). Portanto, é necessário analisar quocientes extraídos do Balanço Financeiro (Quadro 3).

Quadro 2 – Quocientes sobre o Balanço Orçamentário

Fonte: Elaborado com base em Kohama (2009).

Quadro 3 – Quocientes sobre o Balanço Financeiro

Fonte: Elaborado com base em Kohama (2009).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Por se tratar de município com menos de 100.000 habitantes (IBGE, 2010), o repasse do duodécimo à Câmara Municipal de Divino das Laranjeiras foi reduzido de 8% para 7% a partir do exercício financeiro de 2010.

Em termos de valores absolutos, o repasse foi decrescido apenas em 1%. Porém, financeiramente, tal decréscimo alcançou uma proporção maior. Em 2009, o município de Divino das Laranjeiras (MG) arrecadou um total de R\$ 5.496.117,80, a título

de receita tributária e transferências constitucionais, configurando uma queda na arrecadação em torno de 3,54% em comparação ao exercício de 2008 (Tabela 1). Por outro lado, as deduções da receita para fins de formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) aumentaram 4,09% no mesmo período, rubrica esta que diminui o valor bruto arrecadado para a apuração da receita efetivamente realizada no exercício anterior, que consistirá na base de cálculo para o cômputo do repasse.

Tabela 1 – Cálculo de Repasse da Câmara Municipal de Divino das Laranjeiras (MG)

Legenda: AV – Análise Vertical; AH – Análise Horizontal.

Fonte: Dados da pesquisa.

Em decorrência da redução da arrecadação, combinada com o aumento da dedução da receita, a base de cálculo para o repasse duodecimal diminuiu 5,13% no exercício de apuração de 2010, em relação ao exercício anterior, obtendo-se uma dife-

rença de R\$ 241.923,43 entre as receitas efetivamente realizadas nesses períodos.

Observa-se que, sobre a respectiva base de cálculo, é aplicado o percentual de 8% no exercício de apuração do repasse

¹⁾ Os valores arrecadados pelo município são referentes aos exercícios de 2008 e 2009, respectivamente.

de 2009, limite até então permitido pela EC n.º 25/2000. Porém, com a vigência da EC n.º 58/2009, o cálculo do repasse em 2010 foi feito com a aplicação do percentual reduzido de 7% sobre a arrecadação obtida. Com isso, o duodécimo devido para o exercício de 2010 decresceu 16,97% em relação ao valor do repasse do exercício anterior, apresentando uma queda nos recursos financeiros do Poder Legislativo Municipal de R\$ 64.018,20.

Pelos resultados da Tabela 1, constata-se que, dos tributos e transferências constitucionais a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal de 1988, recebidos pelo município no exercício de 2009, apenas 5,70% foram repassados à Câmara Municipal durante o exercício de 2010. Por outro lado, em 2009, a representatividade do valor do duodécimo é maior, sendo de 6,62% dos referidos recursos arrecadados em 2010. Houve uma redução real dupla. A primeira pela diminuição da base de cálculo, e a segunda pela própria alteração do limite percentual.

Observa-se a redução no valor mensal de 2010 na Figura 1. No decorrer do exercício financeiro de 2010, a Câmara Municipal recebeu, mensalmente, do Executivo Municipal a importância de R\$ 26.092,86, para o custeio de suas atividades. A Figura 1 evidencia um repasse mensal de 83,03% do valor referente ao exercício anterior, representando uma diminuição no recebimento de recursos financeiros no valor de R\$ 5.334,85

por mês, causando efeitos negativos no resultado da receita do órgão legislativo.

4.1 Análise da receita legislativa

A receita da Câmara Municipal, tanto no exercício de 2009 quanto em 2010, foi orçada em R\$ 388.000,00, com efetiva realização ilustrada na Figura 2. Em 2009, o Poder Legislativo obteve 95,71% da receita prevista no orçamento, recebendo transferências de duodécimos que somaram R\$ 371.368,18. Logo, nota-se que o Executivo Municipal repassou à Câmara menos recursos financeiros a que tinha direito o Legislativo, apurando-se uma diferença de R\$ 16.631,82 entre o valor devido e o efetivamente repassado.

No exercício de 2010, realizou-se apenas 80,70% da receita orçada, o que significa uma insuficiência de recursos financeiros no valor de R\$ 74.887,68 no recebimento de duodécimos, decorrente da aplicação da EC em estudo.

Além das transferências financeiras de duodécimos, a receita total da Câmara Municipal é contabilmente composta pelas receitas extraorçamentárias provenientes do recolhimento de contribuições e obrigações previdenciárias e tributárias que não lhe pertencem efetivamente, cujos valores estão sintetizados na Tabela 2.

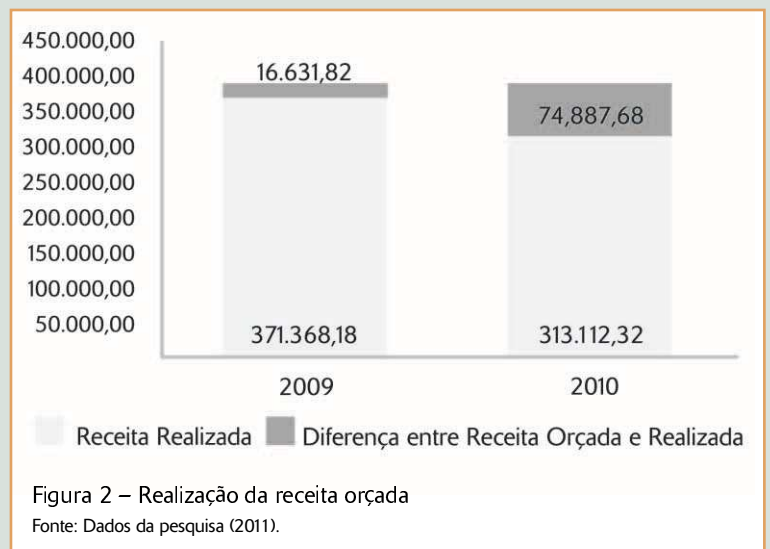
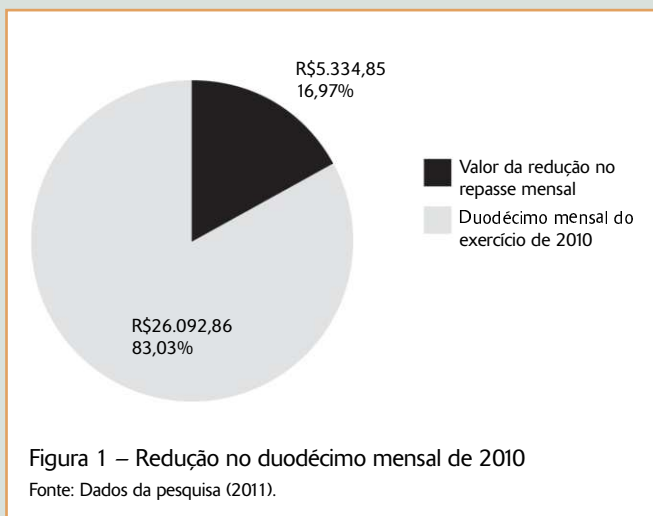


Tabela 2 – Comparativo da receita total entre os exercícios de 2009 e 2010

Exercício	Receita Orçada	Receita Realizada	Diferença
2009	R\$ 388.000,00	R\$ 371.368,18	R\$ 16.631,82
2010	R\$ 388.000,00	R\$ 313.112,32	R\$ 74.887,68

Legenda: AV – Análise Vertical; AH – Análise Horizontal.
 Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Mesmo que a receita extraorçamentária tenha crescido 19,22% de 2009 para 2010, a arrecadação total do exercício de 2010 ainda permaneceu 12,22% menor do que a registrada no exercício anterior, devido à redução real de 15,69% do duodécimo recebido pela Câmara em 2010, com relação ao valor efetivamente repassado no exercício de 2009.

Pela Tabela 2, ainda é possível observar o saldo final de 2009, que é transferido para o exercício seguinte, no valor de R\$ 11.367,39, representando aproximadamente 3% da disponibilidade financeira total do Poder Legislativo Municipal no exercício de 2010.

Em síntese, a Câmara Municipal tinha disponível em 2009 R\$ 412.405,72; em 2010 passou para R\$ 373.326,13, apurando-se uma redução de 9,48% na receita geral, diferença provocada pela implementação da EC nº. 58 de 2009.

4.2 Desempenho da execução orçamentária da despesa

Considerando as dotações orçamentárias fixadas em R\$ 388.000,00, a Figura 3 compara o percentual de execução da

despesa entre os exercícios em análise, apresentando os respectivos saldos orçamentários, a partir dos quais se pode notar a redução dos gastos do Legislativo municipal. Em 2010, foram executados apenas 78,65% da despesa fixada no orçamento contra 95,31% de despesa empenhada em 2009. Ou seja, do total de R\$ 388.000,00 estabelecido para a despesa legislativa na Lei Orçamentária municipal, foram gastos, em 2009, R\$ 369.795,11 na manutenção das suas atividades, ao passo que, em 2010, os dispêndios diminuiram para R\$ 305.170,41, apurando-se uma economia no Legislativo de 17,48%.

Com o advento da EC nº. 58 de 2009 o Poder Legislativo ajustou-se aos novos limites de despesas. No entanto, os efeitos deste ajuste devem ser analisados detalhadamente, buscando-se identificar qual grupo de natureza da despesa sofreu maior impacto, e em que proporção inibiu os gastos do Poder Legislativo. A Tabela 3 apresenta a despesa quitada do exercício de 2010 em comparação com a de 2009, segundo sua classificação por categorias econômicas.

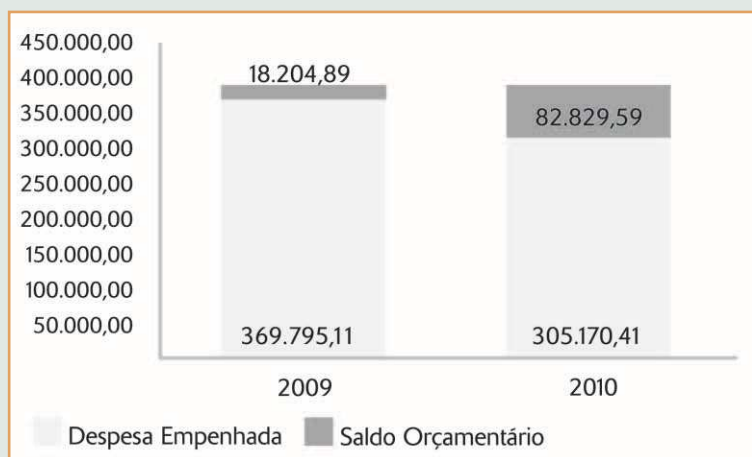


Figura 3 – Percentual de execução da despesa fixada

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Tabela 3 – Especificação da despesa orçamentária quitada por categorias econômicas

--

Legenda: AV – Análise Vertical; AH – Análise Horizontal

Fonte: Dados da pesquisa (2011)

A Tabela 3 evidencia que a gestão legislativa municipal não investiu em bens de caráter permanente em 2010, pois todos os seus gastos foram executados em Despesas Correntes, tão somente para o funcionamento. A redução no recebimento do duodécimo

pode ter afetado a aquisição de bens de capital. A administração investiu em 2009 um total de R\$ 11.634,00 na aquisição de equipamentos, aparelhos e máquinas, o que representa um percentual de 3,26% de investimentos, o que não ocorreu em 2010.

Ademais, houve redução de 10,28% nos gastos com Pessoal e Encargos Sociais de 2009 para 2010, apesar da representatividade deste grupo de despesa ter crescido de um exercício para outro. Pode-se perceber que a proporção dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais em relação ao montante da despesa quitada aumentou de 76,81% em 2009 para 80,59% em 2010. As despesas correntes tiveram uma redução inexpressiva, 16,72%, em relação à despesa quitada.

A Câmara Municipal quitou R\$ 356.877,11 de despesas orçamentárias em 2009, mas em 2010 foram pagos R\$ 305.170,41 de dispêndios, comprovando uma diminuição nos gastos da Câmara de 14,49% em função dos novos limites.

Comparando os valores da Figura 3 com os da Tabela 3, verifica-se que em 2009 não foi paga toda a despesa orçamentária empenhada, apurando-se Restos a Pagar de R\$ 12.918,00. Isso significa que, das despesas empenhadas em 2009, 3,49% não foram quitadas até a data de encerramento do exercício financeiro. Contudo, esta dívida foi totalmente quitada no exercício subsequente, representando 3,46% de sua despesa geral.

Considerando o saldo final de R\$ 11.367,39 transferido de 2009 para 2010, pode-se afirmar que, dos restos a pagar quitados em 2010, aproximadamente 88% foram pagos com recursos advindos do próprio exercício de origem das despesas, exercício financeiro de 2009. Portanto, apenas 12% dos restos a pagar de 2009 foram quitados com recursos do duodécimo de 2010 (Tabela 4).

Por outro lado, durante a gestão financeira da Câmara Municipal, efetuou-se também o pagamento das despesas extraorçamentárias, em contrapartida ao recolhimento das receitas de mesma natureza. Em 2010 foram pagos 44,06% a mais de despesas extraorçamentárias, devido ao crescimento no recolhimento

das receitas extraorçamentárias durante o mesmo período (Tabela 4), mesmo que estas tenham crescido em proporção menor (Tabela 2).

Não obstante a redução no repasse de duodécimos, verifica-se que a Câmara Municipal devolveu ao Executivo parte dos recursos recebidos. Ainda que a devolução tenha sido de R\$ 2.100,00 e represente apenas 0,67% do total recebido no decorrer de 2010. Comparando, em 2009 a devolução foi de 1,98% dos duodécimos repassados.

4.3 Desempenho orçamentário e financeiro do Legislativo

A gestão financeira dos exercícios de 2009 e 2010 da Câmara Municipal encontra-se sintetizada na Tabela 5, cuja análise apresenta as receitas em confronto com as despesas pagas, de natureza tanto orçamentária quanto extraorçamentária, evidenciando as movimentações financeiras do Poder Legislativo. A Tabela 5 demonstra somente os valores efetivamente realizados pelo Legislativo municipal, de modo a ratificar os saldos remanescentes de cada exercício frente aos recursos recebidos e gastos com a manutenção da entidade.

Para uma análise de desempenho com base nos demonstrativos da Câmara Municipal (Tabela 6), observam-se os resultados dos quocientes orçamentários e financeiros propostos por Kohama (2009), calculados a partir das informações contábeis referentes aos exercícios de 2009 e 2010. Verifica-se que a Lei de Orçamento de ambos os exercícios foi aprovada com equilíbrio orçamentário, pois fixou-se a despesa no mesmo valor da receita prevista. Na execução orçamentária, contudo, pelos resultados dos quocientes de Execução da Receita e da Despesa, a receita realizada diverge da despesa executada.

Tabela 4 – Comparativo da despesa total entre os exercícios de 2009 e 2010

Legenda: AV – Análise Vertical; AH – Análise Horizontal
Fonte: Dados da pesquisa (2011)

Tabela 5 – Confronto da receita com a despesa dos exercícios de 2009 e 2010

Fonte: Dados da pesquisa (2011)

Tabela 6 – Quocientes orçamentários e financeiros

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Quanto à receita orçamentária executada, a Câmara Municipal apresentou insuficiência de arrecadação nos exercícios em análise, devido à falta de arrecadação de receita em relação à sua previsão. Houve, por outro lado, nos exercícios, uma economia orçamentária na realização das despesas, caracterizada pela não utilização de parte da dotação autorizada no orçamento para a execução de despesas.

Ressalta-se que a EC nº. 58 de 2009 agravou ainda mais em 2010 a insuficiência de arrecadação verificada no exercício anterior, provocando, por conseguinte, maior economia orçamentária da despesa, cuja realização teve de se restringir aos recursos financeiros disponíveis.

Apesar disso, os resultados orçamentários dos exercícios foram satisfatórios, sendo que o Legislativo municipal praticamente apresentou um equilíbrio na execução do orçamento de 2009, e superávit orçamentário na execução em 2010.

O resultado orçamentário reflete a dicotomia existente na adoção do regime misto pela contabilidade pública, percebido por Kohama (2009), ao propor um quociente financeiro com o objetivo de equiparar tanto a escrituração da receita orçamentária quanto da despesa orçamentária ao regime de caixa, denominado Financeiro Real da Execução Orçamentária.

A respeito desse índice, a Câmara Municipal em estudo apresentou um superávit na execução orçamentária e financeira de ambos os exercícios, uma vez que, da despesa orçamentária de 2009, diminuíram-se os restos a pagar inscritos no exercício.

Portanto, são consideradas somente as despesas orçamentárias efetivamente pagas até o final do exercício, pressupondo, pelos resultados obtidos, que não houve a necessidade de utilização de recursos provenientes da receita extraorçamentária para a cobertura destes gastos.

Simultaneamente, verifica-se que, na execução extraorçamentária, o aumento da dívida flutuante em 2009 foi compensado por sua redução no exercício seguinte, resultando na baixa de toda a dívida de curto prazo de 2010. Por fim, ao confrontar o somatório dos recebimentos com o montante dos pagamentos realizados em cada exercício, apurou-se um resultado financeiro superavitário em 2009, porém, deficitário em 2010.

O *superávit* financeiro verificado no exercício de 2009 demonstra que a receita total auferida foi suficiente para cobrir todas as despesas pagas. Por outro lado, o *déficit* financeiro do exercício de 2010 evidencia insuficiência de recursos recebidos para o pagamento das suas despesas, sendo necessária a utilização de quase todas as disponibilidades financeiras existentes em caixa e bancos, provenientes do saldo remanescente do exercício anterior, para quitar seus compromissos.

Os resultados dos saldos financeiros confirmam a necessidade de disponível na gestão financeira de 2010, pois relaciona o saldo que se transfere para o exercício seguinte em confronto com o saldo advindo do exercício anterior.

4.4 Adequação dos gastos com a folha de pagamentos

Na Tabela 3 constata-se que a principal despesa da Câmara Municipal refere-se aos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, que dizem respeito à folha de pagamentos, bem como ao recolhimento de encargos sociais e contribuições previdenciárias.

Especificadamente sobre a folha de pagamento do Legislativo, o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal limita este gasto com base no valor do duodécimo efetivamente recebido no exercício financeiro. A Câmara Municipal teve de reduzir, em 2010, o subsídio pago aos vereadores, para que o total de gastos com a sua folha de pagamentos não ultrapassasse o valor máximo permitido. A análise da Tabela 7 demonstra que essa adequação da folha de pagamentos decorreu da redução do duodécimo imposta pela EC nº. 58 de 2009.

Tabela 7 – Ajuste da folha de pagamento do Legislativo ao limite constitucional

Legenda: AV – Análise Vertical; AH – Análise Horizontal.

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

A despesa legislativa com a contratação de servidores públicos municipais aumentou 14,20%, consumindo financeiramente 7,95% dos recursos do duodécimo recebido pela Câmara (Tabela 7). Em compensação, os gastos com os vencimentos do pessoal efetivo diminuíram 23,51% de 2009 para 2010, podendo a diferença ser proveniente da exoneração ou redução na remuneração paga aos servidores. Com isso, foram gastos apenas 9,60% da receita com o duodécimo de 2010 no pagamento dos servidores, tendo em vista que no exercício anterior foram despendidos 10,58% dos recursos financeiros.

Entre as alterações significativas relatadas, destaca-se a redução dos subsídios dos vereadores, que só é permitida em caso de adequação aos limites de gastos com pessoal. Observa-se que a redução no exercício financeiro de 2010 de 14,36% nos subsídios pagos aos vereadores ocorreu em função da adequação da folha de pagamentos ao limite constitucional previsto no § 1º do art. 29-A, que limita a 70% da receita com duodécimo a despesa total com o pagamento da folha.

Em 2010, foram gastos 64,32% da receita legislativa com o pagamento da folha dos servidores e agentes políticos, respeitando o limite constitucional de 70% (setenta por cento) do duodécimo. O ajuste ao limite só foi possível devido à redução do subsídio dos vereadores, pois, caso se mantivesse a despesa com os agentes políticos em R\$ 171.000,00 no exercício de 2010, a folha de pagamento teria ultrapassado o percentual permitido em 2,17%, mesmo que não tivesse ocorrido a majoração dos gastos com a contratação de pessoal.

No exercício de 2009, por sua vez, o valor aplicado nos gastos com folha de pagamentos impactou em torno de 62,50% os recursos financeiros recebidos com o repasse de duodécimos. Ou seja, mesmo com a redução, o total da despesa com folha de pagamentos do exercício de 2010 ainda se aproximou mais do valor máximo permitido constitucionalmente, sendo que em 2009 apresentou uma diferença de 7,50% contra apenas 5,68% no exercício subsequente.

Embora a folha de pagamentos da Câmara Municipal consista no somatório dos subsídios dos vereadores com os vencimentos dos servidores, a Tabela 7 evidencia uma queda efetiva de 13,23% nesta despesa, que diminui de R\$ 232.102,47 em 2009 para R\$ 201.402,07 em 2010, computando-se uma diferença de R\$ 30.700,40. A redução desta despesa aproximou-se expressivamente da diminuição verificada no recebimento de duodécimos pela Câmara Municipal em 2010, em face da EC nº. 58 de 2009, permitindo que o presidente não incorresse em crime de responsabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se constatar que o cumprimento à EC nº. 58/2009 inviabilizou alguns investimentos da Câmara Municipal em bens de caráter permanente, vinculando intrinsecamente toda a receita legislativa ao custeio das atividades operacionais da instituição.

Ademais, pôde-se constatar que o gestor da Câmara Municipal teve de reduzir os subsídios pagos aos vereadores a fim de não descumprir a norma constitucional quanto aos índices de gastos com pessoal.

No contexto pesquisado, os resultados indicam que não houve apropriação indevida de receitas de natureza extraorçamentária para a cobertura de despesas orçamentárias, no entanto, não se deve ignorar a possibilidade de sua potencial ocorrência na gestão das câmaras municipais, devido especialmente à redução expressiva ocorrida no repasse duodecimal a partir do exercício de 2010. O custeio de despesas fixadas no orçamento com ingressos extraorçamentários constitui situação preocupante, pois gera endividamento de curto prazo dos órgãos públicos, em virtude da não devolução dos depósitos inscritos na dívida flutuante às instituições pertencentes.

Por força da EC nº. 58 de 2009 houve redução nos gastos do município com o Poder Legislativo. Porém, a não vinculação da receita economizada não implica necessariamente eficiência na sua aplicação entre as despesas feitas pelo órgão executivo. Ou seja, não é possível identificar qual foi o gasto específico realizado com os recursos financeiros anteriormente devidos à Câmara Municipal.

No entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), em razão da mudança quanto ao cálculo do repasse do duodécimo, ressalta-se que, a partir do exercício de apuração de 2012, deve ser integrada à base de cálculo a contribuição do município para formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), configurando-se no cômputo da base de cálculo do repasse o valor bruto das receitas previstas no *caput* do art. 29-A da Constituição Federal de 1988. Essa recente decisão, por meio da Consulta nº. 837.614, de junho de 2011, amenizará parcialmente os efeitos da emenda em comento nas Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais, representando um ganho financeiro real. Embora os resultados obtidos se limitem ao contexto analisado, provocam o fortalecimento do debate sobre os critérios de repasse duodecimal no que tange às receitas envolvidas, os percentuais delimitadores e os níveis da despesa pública praticados com o Poder Legislativo Municipal, enquanto instituição controladora dos gastos públicos e legitimadora do processo democrático.



Árley Santos Duarte

Bacharel em Ciências Contábeis pela UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Diretor de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Caraiá (MG).



Simão Pereira da Silva

Mestre em Administração. Especialista em Auditoria, Bacharel em Ciências Contábeis. Diretor de Administração e Planejamento da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM/Campus Mucuri. Professor Assistente III do Departamento de Ciências Contábeis da UFVJM. Foi Coordenador do curso de Ciências Contábeis da UFVJM 2008/2010 e Contador e Controlador de Finanças da SEE/MG.



Vasconcelos Reis Wakim

Doutorando em Economia Aplicada. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Especialista em Perícia, Bacharel em Ciências Contábeis. Professor Assistente II do Departamento de Ciências Contábeis da UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Autor do livro Perícia Contábil e Ambiental, Ed. Atlas, 2012. Foi Coordenador do curso de Ciências Contábeis da UFVJM 2010/2011.



Elizete Aparecida de Magalhães

Doutoranda em Economia Aplicada. Mestre em Administração. Bacharel em Ciências Contábeis. Professora Assistente II do Departamento de Ciências Contábeis da UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Coautora do livro Perícia Contábil e Ambiental, Ed. Atlas, 2012. Foi Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Jurídicas/UFVJM 2010/2011.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BOTELHO, Milton Mendes. **Gestão Administrativa, Contábil e Financeira do Legislativo Municipal**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoC3A7ao.htm>. Acesso em: 25 maio 2011.

_____. **Emenda Constitucional nº. 25, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm>. Acesso em: 02 abr. 2011.

_____. **Emenda Constitucional nº. 58, de 23 de setembro de 2009**. Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc58.htm>. Acesso em: 02 abr. 2011.

_____. **Portaria nº. 339, de 29 de agosto de 2001**. Define para os Estados, Distrito Federal e Municípios, os procedimentos relacionados aos registros decorrentes da execução orçamentária e financeira das despesas realizadas de forma... Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_339_2001.PDF>. Acesso em: 12 maio 2011.

_____. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 abr. 2011.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis orçamentários. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 jun. 2011.

KOHAMA, Heilio. **Balancos Públicos**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAS GERAIS. **Consulta nº. 837.614**. Consulta – Câmara Municipal – Composição da base de cálculo, a que se refere o art. 29-A da CR/88, para fins de repasse de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo... Disponível em: <<http://200.198.41.151:8080/TCJuris/pesquisa/lista.jsp?indice=0>>. Acesso em: 1º nov. 2011.

SANTOS, Ariovaldo dos; CASA NOVA, Sílvia Pereira de Castro. Proposta de um modelo estruturado de análise de demonstrações contábeis. **Revista de Administração Eletrônica**, v. 4, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v4n1/v4n1a04.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder legislativo da capital e do Estado do Mato Grosso (1983-2004). **Revista de Sociologia Política** v. 17. n. 34. pp. 271-299, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n34/a19v17n34.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

VERGARA, Sílvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.