

O Orçamento do Legislativo e a Evolução das Devoluções Orçamentárias: um olhar sobre a destinação das devoluções de duodécimo.

Daniela Martins Cappi da Mata*

Lívia Ribeiro Oliveira **

Orientador: Me. Daniel Tonelo

Resumo

Este artigo pretende fazer uma análise de série histórica de 2009 a 2016 do orçamento e execução orçamentária da Câmara Municipal de Itapevi, para identificar as devoluções de duodécimo e se destinação desses recursos foi vinculada à execução de políticas públicas, em benefício direto da população. Com base em um resultado diferente, diante da impossibilidade legal de vinculação de devoluções e a incerteza da aplicação dos recursos devolvidos a políticas ou benfeitorias que possam ser percebidas pela população, propõe-se criação – pelo Executivo – , de um fundo especial do Legislativo, para destinação dos recursos à própria Câmara, visando o fortalecimento de mecanismos como a Escola do Parlamento e Projeto Escola no Legislativo, que, por meio de ações de educação, capacitação e conscientização, visam fortalecer o vínculo da sociedade com a Câmara Municipal, órgão que a representa e que deve ser o elo do cidadão com o governo e a política municipal.

Palavras chave: Câmara Municipal. Orçamento Público. Execução orçamentária. Devolução de duodécimo. Fundo especial do Legislativo.

1. Introdução

O objetivo desse trabalho é, por meio de uma conceituação inicial sobre o que é o orçamento público, a execução orçamentária, as peculiaridades do orçamento municipal e, em especial, de uma Câmara Municipal, e de um levantamento documental, fazer uma análise da execução orçamentária e as devoluções de duodécimo feitas pela Câmara Municipal de Itapevi-SP à Prefeitura, no período 2009 a 2016, um período que abrangeu dois quadriênios (2009-2012 e 2013-2016) com características diferentes, politicamente falando.

Inicialmente, buscou-se fazer uma contextualização sobre conceitos fundamentais de Orçamento Público e Poder Legislativo, em especial o Poder Legislativo em âmbito municipal, a fim de compreender sua importância enquanto órgão não gerador de receitas e não produtor de políticas públicas, mas que deve ser um elo forte entre a população e o governo municipal, por meio dos vereadores –

eleitos democraticamente para exercer um mandato na Câmara, como legítimos representantes da população.

Em seguida, foi feita a análise documental dos balancetes e fichas de despesa da Câmara Municipal no período, para levantar os valores iniciais de orçamento para cada ano, a execução orçamentária e os saldos de devolução dos recursos não utilizados, com o intuito de verificar a destinação desses valores na Prefeitura e se, como era anunciado por presidentes em épocas de parceria política entre prefeito e presidente da Câmara, os recursos foram aplicados em benfeitorias ou políticas públicas para benefício da população.

Com base nessa análise e na conclusão de que não é possível vincular, legalmente, as devoluções da Câmara a programas ou políticas e que as devoluções são, de certa forma, definidas pela conjuntura política – de situação ou oposição política, propõe-se, a exemplo de outros municípios que tenham feito, a criação de um Fundo Especial do Legislativo, para destinação dos recursos excedentes à própria Câmara, em ações de fortalecimento do Legislativo enquanto órgão de representação e proximidade com a população, por meio, por exemplo, da ampliação da Escola do Parlamento, criada em Itapevi em 2015, e do Programa Escola no Legislativo, de 2007, ações que visam aspectos de formação cidadã, conscientização política, capacitação de servidores, vereadores e buscar o envolvimento da sociedade na rotina do Poder Legislativo, para uma participação maior e de qualidade dos cidadãos na vida política e governamental do município.

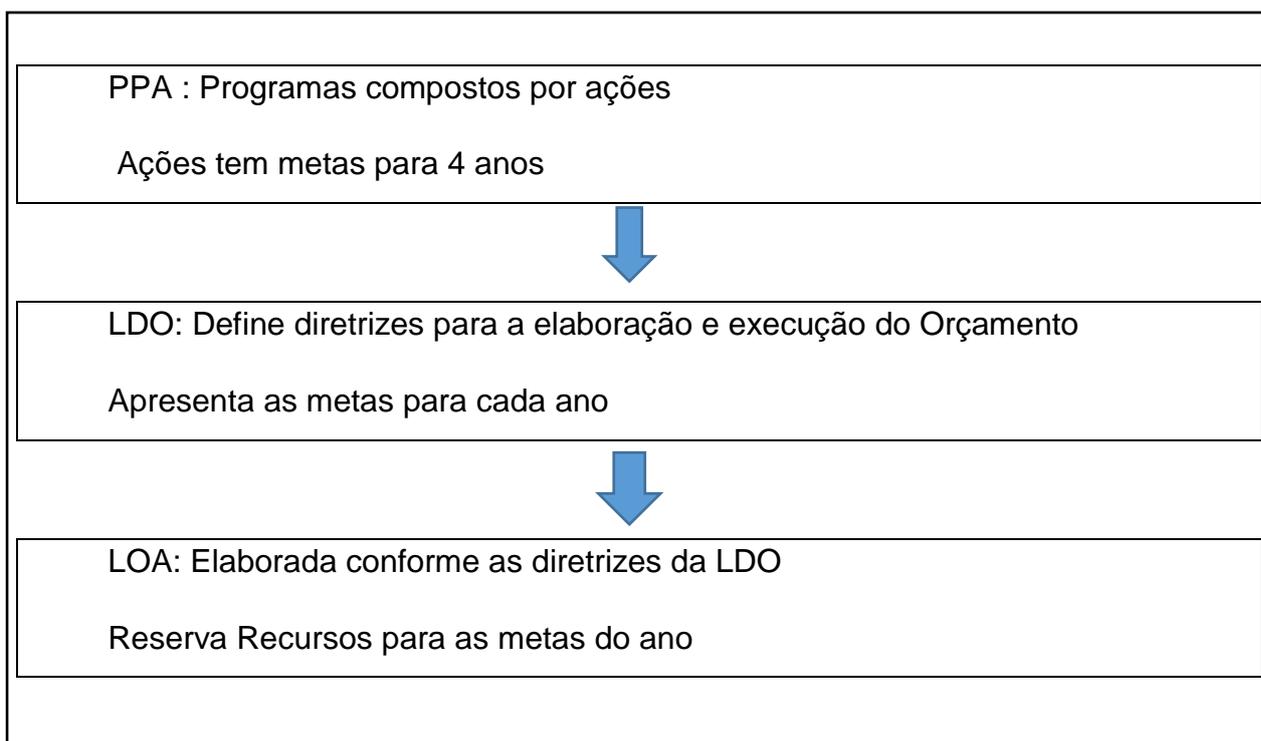
2. Orçamento – definições

2.1 Orçamento Público

A contabilidade produz informações aos administradores públicos utilizadas para subsidiar a tomada de decisões, cumprir obrigações fiscais e realizar execuções de trabalhos utilizando, para tanto, mecanismos de controle.

A principal legislação que norteia a Contabilidade Pública Brasileira, além da própria Constituição Federal de 1988, é a Lei Federal nº 4.320/64, que introduziu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O orçamento público é o principal instrumento da administração pública para planejar atividades,

programas e projetos em um período financeiro, estimando as receitas e fixando as despesas. É compreendido pela elaboração e execução de três leis orçamentárias, conforme determina o Artigo 165 da CF: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que compõe o processo de Planejamento-Orçamento, conforme se vê a seguir:



Fonte: LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robison Gonçalves de. **Contabilidade Pública:** integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

No PPA estarão os objetivos e metas que orientarão os programas e políticas públicas ao longo dos quatro anos. Vai do início do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Deve ser enviado ao Poder Legislativo até quatro meses e meio antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo governante, ou seja, 15 de agosto, de acordo do a Constituição Estadual de São Paulo.

Elaborada anualmente, a LDO tem como objetivo estabelecer metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, orientar a elaboração do orçamento e dispor sobre alteração na legislação tributária. Deve ser enviada ao Poder

Legislativo até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, 30 de abril, conforme a CF.

A LOA, também elaborada anualmente, busca concretizar algumas das previsões constantes no PPA e a fim de atingir esse objetivo, programa as suas ações baseando-se nas propostas da LDO. Nela, disciplinam-se todos os programas e ações do governo, onde nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada ao orçamento. A LOA estima a receita e fixa a despesa de acordo com a previsão de arrecadação. Deve ser enviada ao poder Legislativo até três meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência, 30 de agosto.

2.2 Execução Orçamentária

Uma das funções do orçamento é ser instrumento efetivo de controle, e de acordo com Silva (2004), o orçamento pode ser entendido como um instrumento da moderna administração pública, como um ato preventivo e que autoriza despesas a serem executadas pelo Estado durante o exercício financeiro. O planejamento e o controle são instrumentos fundamentais para a geração de informações que nortearão o processo decisório.

A execução orçamentária reflete o planejamento do órgão. Para Freeman e Stoner (1999, p.136), “planejamento é o processo de estabelecer objetivos e as linhas de ação adequadas para alcançá-los”. Para se ter um bom resultado, um gestor público necessita utilizar um planejamento adequado do início ao fim, que garantam que as ações planejadas gerem resultados positivos. Através de formas modernas de estruturação do orçamento, pode-se realizar a análise de eficácia e eficiência. Eficiência através de incorporações de custos estimados e efetivados na execução do orçamento e eficácia através da classificação por programas, projetos e atividades.

2.3 Orçamento da Câmara Municipal

Possui características específicas, e com a promulgação da Emenda Constitucional nº 58, modificou-se o percentual referente à receita do município, a

ser repassada à Câmara Municipal, variando de acordo com o número de habitantes. De acordo com o Artigo 29 A da Constituição Federal,

o total das despesas 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 tributárias previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, realizado no exercício anterior:

I – 7% para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 6% para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III – 5% para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV- 4,5 % para municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V- 4 % para municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI- 3,5% para municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Compõem a base de cálculo do duodécimo da Câmara Municipal, de acordo com o percentual mencionado anteriormente, as receitas abaixo – previstas no § 5º, art. 153 e artigos 158 e 159 da Constituição Federal, além dos impostos municipais, taxas, contribuições de melhoria e a dívida ativa tributária, com exceção da CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – por ser vinculada a um fim específico.

1 – O imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a título ou valores imobiliários sobre o ouro, no percentual de 1%, sendo deste, 70% pertencente ao Município de origem.

2 – O imposto de renda e proventos de qualquer natureza, incidentes na fonte, IRRF, sobre rendimentos pagos a qualquer título, pelo Município, suas autarquias e fundações.

3 – Cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural – ITR, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153 § 4º, inciso III.

4 - Cinquenta por cento do imposto sobre propriedade de veículos automotores – IPVA , licenciados em seus territórios.

5 – Vinte e Cinco por cento do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços – ICMS, sendo três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionadas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios, a até um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual, ou no caso dos territórios, lei federal.

6 – O Fundo de participação dos municípios – FPM, inclusive aquele entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

7 – Parte do imposto sobre produtos industrializados – IPI, recebido pelo estado.

O orçamento da Câmara Municipal é parte do orçamento do Poder Executivo, e até o dia 31 de agosto, a proposta orçamentária consolidada deve ser apresentada pelo chefe do Poder Executivo na Câmara Municipal. Como o teto das despesas total da Câmara deverá corresponder às receitas tributárias e transferências efetivamente arrecadadas até o final de exercício de elaboração da referida proposta, o que ocorre é que não se disporá dessas informações, especialmente do segundo semestre. A saída é estimar o valor total que será arrecadado, e a partir de aí aplicar os percentuais de acordo com o número de habitantes. Sendo assim, parte das despesas totais da Câmara, são orçadas sobre uma previsão de arrecadação e não num valor real, criando assim dois cenários diferentes em sua execução, durante o ano vigente:

1) Valor do orçamento superior ao valor efetivamente arrecadado: nessa situação, a lei orçamentária deverá se adequar à regra constitucional, onde o total de gastos do legislativo não poderá ultrapassar os limites percentuais contidos no seu artigo 29 A. Sendo assim, o chefe do Poder Legislativo municipal não poderá ordenar as despesas em sua totalidade, nem o prefeito ficará obrigado a repassar-lhe o valor excedente, sob pena de responder por crime de responsabilidade.

2) Valor do orçamento inferior ao valor efetivamente arrecadado: quando a arrecadação é além do valor esperado. Neste caso, existe uma abertura de crédito

adicional para o Poder Legislativo, que poderá ser solicitada através de requisição, adequando-se ao limite do artigo 29-A.

Os repasses para a Câmara Municipal são chamados de duodécimos e ocorrem até o dia 20 de cada mês, devem ser uniformes, e não oscilar de acordo com a arrecadação. O poder legislativo tem autonomia orçamentária e financeira.

3. O Poder Legislativo – Câmara Municipal de Itapevi

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios ganharam força, do ponto de vista político, econômico e social, por meio da descentralização promovida pela Carta Magna, dando-lhes maior poder de decisão e de gestão das políticas que implementam. Nesse aspecto, o Poder Legislativo tem papel fundamental na dinâmica do município, tendo em vista que é lá que estão os vereadores, representantes da população e responsáveis pela proposição e aprovação de projetos que regulam a vida da cidade, bem como a fiscalização dos atos do Executivo.

Nesse sentido, a Constituição conferiu ao Legislativo a competência de elaborar leis e, por meio desta competência, outras ligadas ao poder não apenas de legislar, mas também de administrar seus próprios recursos e deliberar sobre sua organização interna, fiscalizar e julgar, visando que não haja a imposição de “vontade” de um único órgão (o Executivo), mas um equilíbrio de poderes, que é próprio da concepção democrática. Diante da tripartição de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a Constituição estabelece a soberania como um princípio fundamental para guiar esses poderes, que são (ou devem ser) independentes um do outro, mas harmônicos entre si, visando a manutenção da ordem, num Estado Democrático de Direito, cujo paradigma vem, nos tempos atuais, fazendo com que o Poder Legislativo tente, cada vez mais, aproximar-se da população, num envolvimento que busca romper um pouco com a visão do Poder Legislativo como um poder inacessível, inalcançável e estreitar a convivência social, para uma melhor compreensão dos anseios dos cidadãos, que sejam traduzidos em políticas públicas e ações governamentais, já que é nas esferas parlamentares que a democracia encontra o primeiro sinal de sua existência e de sua vivência (SILVA, 2010).

Sendo assim, embora não seja gestor ou executor de políticas públicas por excelência, o Poder Legislativo influencia diretamente na definição destas políticas, por conta de seu caráter definidor da legislação e de representatividade, e tem papel fundamental de fiscalizar e cobrar as ações do Executivo, além de prestar contas dessas ações à população, tendo em vista serem os vereadores eleitos – no caso do município, em que o Poder Legislativo é a Câmara Municipal – os representantes mais próximos da população.

Pode-se dizer que as atividades fundamentais da Câmara Municipal são: de representação, na medida em que os vereadores são eleitos pela população, para representar seus interesses e ser sua voz no parlamento; de legislação, pois é lá que são aprovadas as leis que nortearão a vida do município; e de controle e fiscalização das ações do Executivo – não apenas no dia a dia, por meio de requerimentos e indicações lidos em sessão plenária, mas é responsável pela aprovação (ou não) da prestação de contas anual do prefeito.

Os vereadores são eleitos para um período de uma legislatura, que dura quatro anos, permitida a reeleição. Os trabalhos da Câmara são desenvolvidos durante as sessões legislativas, em que são apresentadas e votadas proposições como projetos de lei, requerimentos e indicações e tem atuação baseada pela Lei Orgânica do Município, de forma mais ampla, e do Regimento Interno da Câmara, de forma mais específica. Toda Câmara Municipal tem uma Mesa Diretora, liderada pelo presidente, eleito entre seus pares, para um período de um ou dois anos, a depender da legislação de cada município, e que será o chefe máximo do Poder pelo tempo de mandato. É o presidente também o ordenador das despesas, ou seja, dirige não apenas os trabalhos legislativos, como toda a esfera administrativa e orçamentária do ente.

O objeto deste estudo é o Poder Legislativo em âmbito municipal, ou seja, a Câmara Municipal, mais especificamente a execução orçamentária da Câmara Municipal de Itapevi, município região metropolitana de São Paulo, emancipado do município de Cotia, em 1959. Tem uma população de aproximadamente 220.769 (duzentos e vinte mil, setecentos e sessenta e nove) habitantes (Censo 2010). A Câmara Municipal de Itapevi é atualmente composta por 17 (dezessete) vereadores, 73 (setenta e três) servidores de cargos concursados, 40 (quarenta) servidores de

cargos efetivos, além de estagiários e conta com uma estrutura administrativa de departamentos e setores, além da estrutura legislativa, de departamentos e gabinetes parlamentares.

4. Orçamento e execução orçamentária da Câmara Municipal de Itapevi – 2009 a 2016

Este trabalho pretendeu fazer uma análise do orçamento e da execução orçamentária da Câmara Municipal de Itapevi, bem como das devoluções de orçamento não utilizado à Prefeitura Municipal.

Para tanto, foi feito o mapeamento dos repasses da Prefeitura à Câmara, no período 2009-2016, verificando a execução orçamentária ano a ano, bem como o volume de devoluções de duodécimo à Prefeitura e os possíveis impactos dessas devoluções na vida administrativa da Câmara e ainda na Prefeitura.

Considerando a série histórica extensa, de certo modo, e a inflação ao longo dos anos, para trabalhar com valores reais e possibilitar uma análise comparativa mais realística, os valores foram deflacionados pelo IPC-A (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), utilizando-se a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, em sua página da internet. Feita essa atualização de valores, cria-se um parâmetro de números reais, que favorece e viabiliza a análise comparativa.

O quadriênio 2009-2012 foi marcado, na Prefeitura, por um governo de continuidade, ou seja, a então prefeita da gestão 2005-2008 foi reeleita em 2008, com cerca de 71% dos votos válidos. Na Câmara Municipal, a presidência foi exercida, no primeiro biênio, por um vereador reeleito e que havia sido presidente no biênio anterior (embora a reeleição de presidente não seja permitida, mas em legislaturas/mandatos diferentes, essa vedação não se aplica e por isso, a Câmara teve o mesmo presidente de 2007 a 2010). Este vereador foi reeleito como sendo da base do governo, porém rompeu com a prefeita pouco tempo depois. O presidente do biênio 2011-2012 foi indicado pelo anterior, o que resultou numa gestão de continuidade na Câmara, mas de oposição ao Executivo, já que ambos vereadores eram da base aliada da prefeita, mas romperam no início da legislatura.

Já o quadriênio 2013-2016 foi marcado pela eleição de um novo prefeito, visto que a prefeita anterior governara por dois mandatos consecutivos e não poderia ser candidata, mas indicou à prefeitura seu então vice-prefeito, o qual foi eleito com cerca de 43% dos votos válidos – um (ainda) governo de continuidade, mas com uma situação um pouco mais favorável na Câmara, que elegeu tanto no primeiro quanto no segundo biênios, presidentes da base aliada do prefeito.

Feita esta contextualização do cenário e reforçando a ideia de que os valores foram atualizados, para permitir uma comparação realística, passamos à análise orçamentária da Câmara Municipal, que em 2009, iniciou sua 12ª legislatura com um orçamento de R\$13.200.351,07 (Treze milhões, duzentos mil, trezentos e cinquenta e um reais e sete centavos), com uma execução de R\$13.188.863,51 (Treze milhões, cento e oitenta e oito mil, oitocentos e sessenta e três reais e cinquenta e um centavos) e uma sobra de recursos no valor de R\$11.487,56 (onze mil quatrocentos e oitenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), ou seja, uma devolução ao Executivo de aproximadamente 0,09% da receita.

Em 2010, a Câmara contou com um orçamento inicial de R\$12.010.429,69 (doze milhões, dez mil, quatrocentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos), porém houve uma suplementação por excesso de arrecadação, no valor de R\$451.124,19 (quatrocentos e cinquenta e um mil, cento e vinte e quatro reais e dezenove centavos), totalizando um orçamento de R\$12.461.553,88 (doze milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, quinhentos e cinquenta e três reais e oitenta e oito centavos), um orçamento em torno de 5,5% menor que do ano anterior. A execução orçamentária foi de R\$12.278.727,31, resultando num saldo de devolução de R\$182.826,57, ou seja, 1,47% do orçamento. Aqui vemos que a despesa fixada foi maior que a receita estimada inicialmente, porém isso seria legalmente inviável. Portanto, pode-se entender aqui que, diante da suplementação orçamentária, foram criadas despesas novas, sem, contudo, gastar todo o valor. Esta foi a maior devolução assim como o único ano com excesso de arrecadação da 12ª Legislatura (primeiro quadriênio analisado).

Com um orçamento de R\$13.680.829,01 (treze milhões seiscentos e oitenta mil oitocentos e vinte e nove reais e um centavo), cerca de 9,5% maior que no ano anterior, o ano de 2011 foi marcado por uma reforma administrativa logo no início do

ano, que impactou nos gastos com folha de pagamento (ainda numa margem segura em relação ao teto de gastos com pessoal) e abertura de Concurso Público (que somente foi homologado no ano seguinte), para preenchimento de cargos efetivos criados no final de 2010. A execução orçamentária ficou em R\$13.677.348,21 (treze milhões seiscentos e setenta e sete mil, trezentos e quarenta e oito e vinte e um centavos), com uma sobra de R\$3.480,80 (três mil, quatrocentos e oitenta reais e oitenta centavos, ou seja, aproximadamente 0,03% do orçamento, que foi devolvido à Prefeitura

No ano de 2012, com um crescimento de quase 23%, o orçamento foi de R\$16.835.621,04 (dezesesseis milhões, oitocentos e trinta e cinco mil, seiscentos e vinte e um reais e quatro centavos), com uma execução de R\$16.726.430,55 (dezesesseis milhões, setecentos e vinte e seis mil, quatrocentos e trinta reais e cinquenta e cinco centavos), resultando numa devolução de R\$109.190,49 (cento e nove mil, cento e noventa reais e quarenta e nove centavos), ou 0,65% do orçamento.

No ano de 2013, a Câmara Municipal iniciou sua 13ª legislatura com um orçamento estimado em R\$ 19.440.914,25 (Dezenove milhões, quatrocentos e quarenta mil, novecentos e quatorze reais e vinte e cinco centavos), porém no decorrer do ano, a Prefeitura arrecadou menos do que o previsto, resultando em uma redução orçamentária de R\$ 253.086,94 (Duzentos e cinquenta e três mil e oitenta e seis reais e noventa e quatro centavos), ficando ainda assim em torno de 14% maior que no ano de 2012. No tocante à devolução de duodécimos, cerca de 12,29% do orçamento não foi utilizado, totalizando R\$ 2.357.318,76 (Dois milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, trezentos e dezoito reais e setenta e seis centavos), que foram devolvidos à Prefeitura com o intuito – pelo menos do discurso político veiculado à época – que fossem revertidos em benfeitorias que atendessem diretamente a população do município.

Em 2014, o orçamento estimado era de R\$25.247.295,29 (Vinte e cinco milhões, duzentos e quarenta e sete mil, duzentos e noventa e cinco reais e vinte e nove centavos), porém houve uma falha na elaboração, onde considerou-se erroneamente como base de cálculo de repasse à Câmara 6% (seis por cento) da RCL (Receita Corrente Líquida) e não 6% (seis por cento) da RTA (Receita

Tributária Ampliada), ocasionando uma redução orçamentária do montante de R\$ 3.243.298,38 (Três milhões, duzentos e quarenta e três mil, duzentos e noventa e oito reais e trinta e oito centavos). Deste modo, a execução orçamentária realizou-se sobre um montante de R\$ 22.003.996,91 (Vinte e dois milhões, três mil, novecentos e noventa e seis reais e noventa e um centavos), maior cerca de 14,5% que no ano anterior. As despesas cresceram consideravelmente, em torno de 37,47%, principalmente em folha de pagamento, por conta de correções salariais e implantação de reforma administrativa (além dos aumentos com folha de pagamento, contratou-se empresa de consultoria para estudo da reforma). Foram feitos investimentos também em equipamentos e materiais permanentes e em algumas reformas no prédio. Dessa forma, apenas 1,32% do orçamento foi devolvido à Prefeitura, num montante de R\$ 290.440,25 (Duzentos e noventa mil, quatrocentos e quarenta reais e vinte e cinco centavos).

No exercício seguinte, 2.015, um cenário diferente, houve suplementação por excesso de arrecadação, no valor de R\$ 51.856,30 (Cinquenta e um mil oitocentos e cinquenta e seis reais e trinta centavos). O orçamento ficou 10,29% maior que o ano anterior, totalizando R\$ 22.454.635,14 (Vinte e dois milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e trinta e cinco reais e quatorze centavos). As despesas com folha de pagamento continuaram a subir e foi feita a implantação da Escola do Parlamento. Neste ano, R\$ 776.493,60 (Setecentos e setenta e seis mil, quatrocentos e noventa e três reais e sessenta centavos) foram devolvidos aos cofres da Prefeitura, algo em torno de 3,46% do orçamento.

Em 2.016, houve nova redução orçamentária no primeiro semestre, por conta de déficit de arrecadação do município, no valor de R\$ 821.161,12 (Oitocentos e vinte e um mil, cento e sessenta e um reais e doze centavos), e o orçamento ficou cerca de 3,55% menor que o do ano anterior, totalizando o montante de R\$ 21.668.838,88 (Vinte e um milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, oitocentos e trinta e oito reais e oitenta e oito centavos). O crescimento das despesas com folha de pagamento, obrigações patronais e aquisição de equipamentos e material permanente continuou a ser significativo. Por conta da redução do orçamento, foram feitos cortes em contratos, e no pagamento de gratificações por função – diretamente ligadas à folha de pessoal. Firmaram-se dois Termos de Ajustes de

Conduta junto ao Ministério Público: um deles sobre a falta de acessibilidade verificada no prédio da Câmara Municipal e outro decorrente de gratificações recebidas por servidores efetivos, em que o valor recebido superava 100% do salário. Neste ano, foram devolvidos R\$ 38.555,60 (Trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos), cerca de 0,18% do orçamento.

5. Destinação das devoluções: possibilidade de vinculação dos valores a políticas públicas?

Avaliando o quadro de estimativa e execução orçamentárias no quadriênio 2009-2016, percebe-se que a Câmara Municipal estima suas despesas com base no máximo previsto pela Constituição, comprometendo os gastos no decorrer da execução. Observa-se também que não existe um planejamento claro a respeito da execução orçamentária, visto que ao longo do exercício são criados gastos que não estavam na previsão, enquanto que gastos previstos, dentro de necessidades existentes, deixam de ser executados.

Um ponto importante a se considerar é que o bom relacionamento do Presidente do Legislativo com o chefe do Executivo é decisivo no tocante à devolução de recursos nos finais de exercício, pois há questões políticas envolvidas, pois como se verifica, no primeiro quadriênio, não havia uma ligação forte entre presidente da Câmara e prefeita, já que os presidentes, embora tenham sido eleitos na mesma base política da prefeita, romperam parceria política, diferentemente do segundo quadriênio, em que havia clara parceria política entre presidentes e prefeito.

No primeiro quadriênio, as devoluções foram mínimas, indicando gasto quase total da receita enviada à Câmara, porém no ano de 2013, que foi marcado pela retomada de parceria política entre Legislativo e Executivo, ocorreu a maior devolução do período analisado (e possivelmente, a maior devolução de duodécimo que a Câmara de Itapevi já tenha feito).

Inicialmente, a questão que se procurou responder é: as devoluções da Câmara foram investidas em políticas públicas, para benefício da população? Especialmente no segundo quadriênio analisado, houve um discurso muito forte da

presidência no sentido de se fazer economia no Legislativo para que as devoluções de duodécimo fossem revertidas em benfeitorias para a população, pelo Executivo. Porém, numa pesquisa bibliográfica e também documental de pareceres de Tribunais de Contas, o que se verifica é que os recursos não utilizados são devolvidos e passam a fazer parte da conta do Tesouro Municipal, não sendo permitido ao Legislativo indicar qual será a destinação do recurso, como descreve o parecer do Tribunal de Contas do Mato Grosso:

Outra questão que merece aprofundamento, refere-se à possibilidade ou não de vinculação dos valores de duodécimo devolvidos a uma entidade específica. A nosso ver, figura-se terminantemente ilegal qualquer vinculação de devolução de recursos de um órgão para o atendimento de um projeto ou objetivo específico.

Nesse sentido, o TCE-MG manifestou-se:

Por derradeiro, quanto à transferência, para entidades locais consideradas como de utilidade pública, do numerário devolvido pelo Poder Legislativo aos cofres controlados pelo Poder Executivo, tal vinculação é impossível, cabendo ao administrador do caixa único municipal decidir acerca do destino de tais recursos.

Numa tentativa de se fazer esse levantamento junto à Prefeitura de Itapevi, a respeito das destinações das devoluções e possíveis aplicações em políticas específicas, as informações obtidas junto ao Departamento de Contabilidade confirmaram as pesquisas feitas, pois mostraram que uma vez que o recurso excedente da Câmara volta para a prefeitura, é diluído na conta do Tesouro e retorna sem vinculação específica. Não foi possível, portanto, apurar se essas devoluções foram revertidas em políticas públicas e benfeitorias ou se foram usadas, por exemplo, para pagamento de folha de servidores ou prestadores de serviço.

Conclui-se que a vinculação dos recursos seria incabível, ainda que por meio de aprovação de lei vinculativa, pois assim que o duodécimo é devolvido, deixa de fazer parte do orçamento da Câmara Municipal e passa a integrar o caixa do tesouro do município, sob a gestão e responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, não havendo possibilidade de vinculação do recurso devolvido. E ainda assim, o Poder Legislativo, ao decidir a destinação dessa devolução, estaria interferindo nas atribuições do Poder Executivo, violando o princípio da separação entre os Poderes, conforme previsto no art. 2º da Constituição Federal.

Um exemplo encontrado foi o do Projeto de Lei nº 044/2015, da Câmara Municipal de Criciúma-SC, que dispunha sobre a vinculação das devoluções espontâneas de duodécimo ao Fundo Municipal de Saúde. Esse projeto, de autoria do vereador Vanderlei José Zilli, nem sequer foi votado (foi retirado posteriormente pelo autor), pois recebeu parecer jurídico interno contrário, ante a ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto, pelas razões já expostas.

Caso interessante é o que ocorreu no município de Jacareí-SP, em que o Presidente da Câmara promulgou em 2015, após veto do prefeito a projeto de lei aprovado, a Lei nº 5.900, para vincular as devoluções de duodécimo a destinações específicas, ou seja, 25% a esporte, 25% para atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade e 50% à Santa Casa de Misericórdia, situação que, pelo analisado até aqui, embora seja ilegal, não sofreu nenhuma ação direta de inconstitucionalidade pela Prefeitura, talvez pelo fato de existir interesses políticos que vão além desta análise.

Com base nos pareceres de Tribunais de Contas e até mesmo de pareceres jurídicos dos órgãos legislativos municipais, conclui-se que é inviável vincular o recurso devolvido a políticas públicas, ficando o chefe do Executivo livre para o uso deste recurso.

A proposta inicial que seria justamente essa, de que as devoluções fossem destinadas a benfeitorias para a população, não poderia ser acatada, por ser ilegal.

6. Conclusão: Propostas para uma gestão eficiente e destinação transparente dos recursos

Uma análise de série histórica de execução orçamentária mostra algumas situações, a saber:

a) de que pudesse haver devoluções recorrentes de valores consideráveis – nesse caso, haveria uma indicação de repensar o planejamento do orçamento, reduzindo o valor dos repasses e não fixando a receita no máximo previsto pela CF, pois uma vez que os valores não utilizados deverão ser devolvidos à Prefeitura, planejar uma execução com repasse menor seria mais viável e eficiente;

b) de que há devoluções de valores baixos, com picos de devoluções altas, o que é compatível com a análise do cenário político do período e reforça a ideia de parceria/acordo políticos;

c) os recursos devolvidos são diluídos na conta do Tesouro Municipal, sendo impossível saber a exata sua destinação – em vez de se tornar subsídio para uma política pública, corre o risco de ser usado para cobrir déficits (por mau planejamento, por exemplo) da prefeitura.

d) Não há um incentivo a uma gestão eficiente, que busque uma utilização cada vez mais racional dos recursos, já que a economia destes serve mais como barganha política que como alcance de resultados efetivos, e com ação transparente diante da população.

Com base nessas informações, coloca-se uma questão: como a Câmara pode fazer uma gestão eficiente de seus recursos, de modo a “fazer mais com menos” e utilizar a sobra de recurso de modo racional e trazendo algum benefício visível à população, diante da impossibilidade de vinculação?

E ainda: o que o cidadão espera do Poder Legislativo? Em tempos de crise econômica e política, os cidadãos vão às ruas pedindo melhora geral no quadro da política e das suas capacidades. Mas o quanto o cidadão conhece e entende da atuação legislativa, direitos e deveres na sociedade, para cobranças efetivas e que gerem resultado?

Retornamos ao ponto de que a Câmara Municipal é – ou deveria ser – uma instância do governo com maior diálogo com a população, de proximidade com o cidadão, o que na prática acontece pouco, pois ainda existe um grande distanciamento da população com a “Casa do Povo”, pois ainda não há em grande medida, ações efetivas para a formação de cidadania e conscientização da população a respeito do papel da Câmara e da importância fundamental da participação consciente e politizada dos cidadãos.

Nesse sentido, a Câmara de Itapevi tem desenvolvido algumas ações, com a criação, em 2015, de sua Escola do Parlamento, com a intenção de proporcionar à sociedade uma forma inclusiva sobre os temas debatidos no âmbito do Poder Legislativo municipal, bem como de ser um centro multidisciplinar de capacitação,

com grade de cursos para servidores da municipalidade, mas também abertos ao público em geral. A Escola do Parlamento tem como missão

ser o agente da inclusão do cidadão e sua transformação pela educação para a cidadania, sendo uma referência nesta busca de aprendizagem e conhecimento, aproximando desta forma o poder legislativo da sociedade, com a formação e a capacitação de agentes públicos e munícipes em parceria com pesquisadores, docentes e especialistas.

Com o intuito de aproximar o Poder Legislativo da sociedade, com a formação e capacitação de munícipes e agentes públicos, visando a inclusão do cidadão e sua transformação pela educação para a cidadania, em parceria com pesquisadores, docentes e especialistas, a Escola do Parlamento de Itapevi foi instituída no âmbito da Câmara Municipal, pela Lei 2.369/15, e desde então, com um orçamento relativamente pequeno, cerca de R\$ 160.000,00 (Cento e sessenta mil reais) em 2015, R\$ 60.000,00 (Sessenta mil reais) em 2016 e R\$ 150.000,00 (Cento e cinquenta mil reais) em 2017, ministrou aproximadamente 40 cursos desde a sua fundação nas dependências da Câmara, bem como, estendendo palestras sobre iniciação política nas escolas estaduais, para alunos do ensino médio.

Existe ainda na Câmara o Projeto Escola no Legislativo – PEL, que foi criado pela Lei Municipal 1.899/07, tem o objetivo de promover a educação e o exercício da cidadania, visando dar maior conhecimento às crianças e adolescentes sobre a história da cidade e o funcionamento do Poder Legislativo. O PEL atende crianças do 5º ano de CEMEB's, associações, rede particular de ensino e escolas estaduais (9º ano). Os alunos visitam a Câmara Municipal às terças feiras, quando tem a oportunidade de conhecer o processo legislativo, ao acompanhar um trecho da sessão ordinária, o funcionamento dos gabinetes, e desenvolvem atividades relacionadas ao assunto, com a continuidade dessas atividades na própria escola.

A Câmara Municipal deve ser um ambiente de participação da sociedade, de formação de cidadania e de conscientização política da população, visando a uma participação maior da sociedade, assim como qualidade e transparência da gestão municipal.

Esses programas, criados para aproximar o munícipe da Câmara e do vereador, que levam a um maior conhecimento e exercício da cidadania, contam

com recursos limitados que, com a criação de um Fundo Especial de Despesas, com a finalidade de assegurar recursos para a expansão e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, podem contar com modernização e reestruturação administrativa, aquisição de materiais e serviços que se fizerem necessários para suas atividades, além da introdução de cursos acadêmicos e pós graduação, como na Câmara Municipal de São Paulo.

Nos últimos 8 anos, a Câmara Municipal devolveu ao Poder Executivo, o montante real de R\$ 3.769.793,63 (Três milhões, setecentos e sessenta e nove mil, setecentos e noventa e três reais e sessenta e três centavos), que foram pulverizados na conta do tesouro municipal, e que muito provavelmente não foram investidos em políticas públicas, nem retornaram em melhorias em prol da população. Desde a criação da Escola do Parlamento, em 2.015, foram devolvidos cerca de R\$ 815.049,20 (Oitocentos e quinze mil, quarenta e nove reais e vinte centavos), enquanto o orçamento gasto pelos programas até julho deste ano, foi de R\$ 270.000,00 (Duzentos e setenta mil reais).

O Fundo Especial de Despesas necessita ser constituído mediante lei específica, de iniciativa do Poder Executivo, nos termos previstos no Artigo 165 da Constituição Federal, §9º, inciso II, para “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e financiamento de fundos” e ainda o disposto no Art. 71 da Lei 4320, “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. A exemplo desta linha, os municípios de Foz do Iguaçu e Curitiba, no Paraná, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ e Recife/PE, criaram o fundo especial para aproveitamento das economias resultantes dos valores de duodécimos não utilizados.

A eficiência, a competência e a produtividade legislativa são esperadas pela sociedade. No entanto, muitas vezes, a exemplo do nosso próprio município, carente em muitos aspectos, a população entende que os vereadores prestam serviços de assistência social. É necessário incluir um trabalho de aproximação, de qualificação do legislativo junto a sociedade, passando por investimentos dentro da própria Câmara Municipal através da ampliação da Escola do Parlamento e do Projeto

Escola no Legislativo, e para tanto, os recursos não devolvidos e aplicados no fundo especial, iriam proporcionar maior intensificação nos cursos, realização de eventos em prol da cidadania, maior transparência, evitando barganhas ou acordos políticos, em troca da devolução de orçamento no final do exercício.

Por todo o exposto, é interessante a proposta de criação de um Fundo da Câmara Municipal, por meio de projeto de iniciativa do Executivo, com a finalidade de permitir à Câmara a destinação de suas receitas excedentes a esse fundo, para investimento em ações de fortalecimento da própria Câmara, através, entre outras ações, da Escola do Parlamento, visando formação não apenas interna, de seus servidores e vereadores, mas ampliando cada vez mais a atuação da escola como formadora de cidadania junto à população, bem como o PEL, equipando-o e aprofundando sua ação junto às crianças do município, visando criar conscientização e formação política de qualidade desde a tenra idade.

Essas ações fortalecem o Legislativo, aumentam sua credibilidade como órgão de representatividade da população e a Câmara, embora não seja executora de políticas sociais e não gere receitas ao município – pelo contrário, é vista como geradora de despesas apenas, traria uma contribuição valiosa à sociedade, na medida em que cria ações desse tipo.

A criação de um fundo traria à Câmara a segurança de que seus recursos seriam geridos de forma correta, independente do contexto político, em que havendo parceria política com o Executivo, há economia ou não se executa o orçamento corretamente para se fazer devoluções (que não se sabe em que serão usadas) ou, havendo situação de oposição política, o risco de se gastar sem real necessidade e “esbanjar” dinheiro, tão somente para não o devolver à Prefeitura. Em ambas situações, quem perde é, em última instância, a própria população.

The budget of the Legislative Branch and the Evolution of Budget returns: A look at the destination of twelfth returns.

Abstract: This article aims to present a historical series analysis of Itapevi Legislative Council budget and budget execution between 2009 and 2016 in attempt to identify

the twelfth return and if the destination of that resources was linked to the execution of authentic public policies for the straight benefit of people. Based on a different result [from the expected], face to the legal impossibility of giving a specific destination for the returns and the uncertainty about the returned resources application in policies or improvements that can be sensed by the people, it is suggested the creation – from the Executive Branch -, of a special financial source to the Legislative Branch designating resources to the Legislative Council, in the hunt for empowerment of mechanisms as like “Escola do Parlamento” and “ Projeto Escola no Legislativo” that through actions of education, capacitation and awareness seek to reinforce the connection between the society and Legislative Council, as it is an organ which represents its people and must unite the citizens to the government and municipality policies.

Keywords: Legislative Council. Public Budget. Budget execution. Twelfth return. Legislative Special Fund.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Calculadora do Cidadão. Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>> Acesso em 11 jul. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 11 jul.2017.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>

BRASIL. Senado Federal. O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NO BRASIL: Papel institucional, desafios e perspectivas. Brasília: Senado Federal, 2016. 77 p. – (Publicações Interlegis – ILB)

FREEMAN, R. Edward; STONER, James A. F. **Administração**. 5.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=352250> – Acesso em 12 jul.2017.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**.. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Parecer nº 009/2009 – disponível em:

https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/28231/ano/2009/num_decisao/21/a_no_decisao/2009 - Acesso em 28 jul. 2017.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consulta 735.453. Belo Horizonte. Ed. Nº 02/2008. Disponível em < http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/02/-sumario?next=20> Acesso em 28 jul.2017

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em < <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>> Acesso em 11 jul. 2017.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf?sequen ce=1>> Acesso em 11 jul.2017.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Apêndices

- Demonstrativo da evolução de receitas, despesas e devoluções da Câmara Municipal de Itapevi – série histórica 2009 – 2016.

Anexos

- Projeto de Lei nº 044/2015, da Câmara Municipal de Criciúma-SC.
- Parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 044/2015, da Câmara de Criciúma-SC.
- Lei nº 5.900/2015, Câmara Municipal de Jacareí-SP.
- Balancetes das despesas da Câmara Municipal de Itapevi – de 2009 a 2016.

*Formada em Administração pela FIAP – Faculdade de Informática e Administração Paulista, servidora pública, Técnica em Finanças e Coordenadora de Orçamento na Câmara Municipal de Itapevi – danicappi@bol.com.br

**Formada em Ciências Sociais pela UEL – Universidade Estadual de Londrina, servidora pública, Assistente Legislativo e Coordenadora de Departamento Pessoal na Câmara Municipal de Itapevi – livia_riol@hotmail.com.

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales
Trabalho de Conclusão de Curso: Aperfeiçoamento – Legislativo, Controle Externo e
Políticas Públicas no Brasil
São Paulo – Julho 2017