



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

CAPACIDADES FINANCEIRAS DAS CAMARAS
LEGISLATIVAS MUNICIPAIS DO BRASIL EM CIDADES
COM ATÉ 50 MIL HABITANTES

LUIZ ANTONIO DE FARIA FONSECA JÚNIOR

Belo Horizonte

NOVEMBRO/2013

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Bacharelado em Gestão Pública

CAPACIDADES FINANCEIRAS DAS CAMARAS
LEGISLATIVAS MUNICIPAIS DO BRASIL EM CIDADES
COM ATÉ 50 MIL HABITANTES

Monografia apresentada no Curso de
Bacharelado em Gestão Pública da
Universidade Federal de Minas Gerais,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública

Orientador: Prof. Manoel Leonardo
Wanderley Duarte Santos

Belo Horizonte
NOVEMBRO/2013

LUIZ ANTONIO DE FARIA FONSECA JÚNIOR

CAPACIDADES FINANCEIRAS DAS CÂMARAS DE VEREADORES DO
BRASIL, EM CIDADES COM ATÉ 50 MIL HABITANTES

Monografia apresentada no Curso de
Bacharelado em Gestão Pública da
Universidade Federal de Minas Gerais,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública

Orientador: Prof. Manoel Leonardo
Wanderley Duarte Santos

Data da defesa: 04 de dezembro de 2013.

Resultado:_____.

BANCA EXAMINADORA

Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
Universidade Federal de Minas Gerais

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

NOVEMBRO/2013

RESUMO

Esta monografia tem o objetivo de apresentar um estudo sobre a capacidade financeira das Câmaras de Vereadores do Brasil, em cidades com até cinqüenta mil habitantes, e propor uma reflexão sobre o orçamento delas ser suficiente para financiar as suas atribuições constitucionais.

O número de trabalhos focados neste objeto de estudo é extremamente reduzido e indica que há uma grande lacuna acadêmica neste campo. Também uma maior compreensão acerca das capacidades financeiras das Câmaras pode, no futuro, convencer os legisladores federais a modificar a constituição no que tange as formas de financiamento, organização e funcionamento destas instituições públicas tão cruciais para a boa prática da democracia brasileira em nível municipal.

O primeiro capítulo traz um breve histórico e descrição das atribuições constitucionais do Legislativo Municipal, dando clareza às suas competências legislativas após a Constituição Federal de 1988. Posteriormente, o segundo capítulo aborda a Administração Pública Municipal, mostrando o papel do Legislativo no contexto local e trazendo informações de estudos acadêmicos já realizados, relatando os problemas cotidianos que atrapalham o funcionamento das atuais Casas Legislativas nas cidades de até cinqüenta mil habitantes. A partir disso, o terceiro capítulo traça pressupostos para proposição de uma estrutura organizacional mínima, sendo assim possível também estimar o custo mínimo com despesas de pessoal necessários para que essas instituições cumpram plenamente suas atribuições institucionais.

Por fim, ainda no terceiro capítulo, são apresentados dados quantitativos de bancos de dados colhidos na Secretaria do Tesouro Nacional e no IBGE. A conclusão é a de que as Câmaras de Vereadores em municípios de até cinqüenta mil habitantes não possuem condições financeiras para fazer frente às suas atribuições constitucionais.

Palavras-chave: Câmara de Vereadores; até cinqüenta mil habitantes, capacidades financeiras, estrutura operacional mínima.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. CAPÍTULO 1 – AS CÂMARAS DE VEREADORES	10
2.1. Breve histórico sobre suas atribuições	10
2.2. Competências após a Constituição de 1988	13
3. CAPÍTULO 2 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	16
3.1. O papel do Poder Legislativo no contexto local	17
3.2. Atuais regras de financiamento das Câmaras de Vereadores.....	18
3.3. A operacionalização das atividades das câmaras em cidades de até cinquenta mil habitantes.....	20
4. CAPÍTULO 3 – DESAFIOS E FINANCEIROS PARA SE MANTER UMA CÂMARA DE VEREADORES.....	26
4.1. Desafios Culturais das atuais Casas Legislativas em cidades de até cinquenta mil habitantes.....	27
4.2. Estrutura organizacional mínima para funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades de até cinquenta mil habitantes	35
4.3. Metodologia de coleta e apresentação de dados quantitativos	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Remuneração bruta mínima percentual nas Câmaras de Vereadores37

Tabela 2 - Remuneração bruta mínima nominal nas Câmaras de Vereadores.....37

Organograma 1 - Estrutura Organizacional Mínima Necessária ao pleno funcionamento das Câmaras de Vereadores de até cinquenta mil habitantes.....38

Tabela 3 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 10 mil habitantes.....39

Tabela 4 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 15 mil habitantes40

Tabela 5 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 30 mil habitantes.....41

Tabela 6 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 50 mil habitantes.....42

Tabela 7 - Amostragem de cidades com dados orçamentários disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, frente ao total de Municípios listados pelo IBGE45

Tabela 8 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 10 mil habitantes47

Gráfico 1 - Representação gráfica da população em cidades de até 10.000 habitantes47

Gráfico 2 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de até 10.000 habitantes.....47

Tabela 9 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 15 mil habitantes48

Gráfico 3 - Representação gráfica da população em cidades de 10.001 até 15.000 habitantes.....48

Gráfico 4 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de 10.001 até 15.000 habitantes.....48

Tabela 10 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 30 mil habitantes49

Gráfico 5 - Representação gráfica da população em cidades de 15.001 até 30.000 habitantes.....49

Gráfico 6 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de 15.001 até 30.000 habitantes.....49

Tabela 11 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 50 mil habitantes50

Gráfico 7 - Representação gráfica da população em cidades de 30.001 até 50.000 habitantes.....50

Gráfico 8 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de 30.001 até 50.000 habitantes.....50

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é apresentar a capacidade financeira das Câmaras de Vereadores brasileiras, em cidades com até cinqüenta mil habitantes, e propor uma reflexão sobre o orçamento delas ser suficiente para financiar as suas atribuições constitucionais.

Os números levantados por esta monografia apontam que os orçamentos dos poderes legislativos municipais destas cidades de até cinqüenta mil habitantes são insuficientes para que suas câmaras desempenhem suas funções constitucionais de maneira satisfatória.

O Brasil possuía, ao final de 2012, 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios. Destes, 4.950 (quatro mil, novecentos e cinqüenta) municípios (88,87%) têm até 50 mil habitantes. É importante apontar também o número de pessoas que vivem nesses municípios. São aproximadamente 64.500.000 (sessenta e quatro milhões e quinhentas mil) pessoas, o que representa aproximadamente 33% (trinta e três por cento) da população brasileira¹.

Sem a atenção dos pesquisadores da ciência política e sem uma profunda discussão popular acerca da sustentabilidade econômica das administrações públicas destes pequenos municípios, o cenário político parece apontar no sentido da criação de mais cidades pequenas e insustentáveis, uma vez que a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de lei que permite a criação de 400 novos municípios, no início de junho de 2013². Daí a importância deste trabalho sob o ponto de vista acadêmico.

Do ponto de vista social e institucional, esta monografia também é importante na medida em que a maior compreensão acerca da capacidade financeira das Câmaras pode, no futuro, convencer os legisladores federais a

¹ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – 2013.
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_dou.shtm

² Matéria do site g1.com, de 04/06/2013. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-conclui-aprovacao-de-projeto-que-permite-criar-de-400-municipios.html>

modificar as formas de financiamento, organização e funcionamento destas instituições públicas tão cruciais para o bom funcionamento da democracia brasileira a nível municipal.

2. CAPÍTULO 1 – AS CÂMARAS DE VEREADORES

A Câmara de Vereadores é o órgão legislativo da administração dos municípios e equivale a uma assembleia de representantes dos cidadãos de uma cidade.

2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE SUAS ATRIBUIÇÕES

Segundo Laxe (1885), a origem histórica do Poder Legislativo Municipal no Brasil começa em 1532, quando o povoamento de São Vicente foi elevado à categoria de Vila. Em todo o período colonial brasileiro, só havia uma assembleia local de representantes em localidades que alcançavam o status de “Vila”. Tal condição só poderia ser atribuída pelo Rei de Portugal, através de um “ato régio”.

Naquela época, o Poder Legislativo Municipal exercia muitas funções além das atuais. Eram detentoras da responsabilidade de coletar impostos, regulamentar o exercício das profissões, do comércio, as normas de cuidado e preservação do patrimônio público e também tinham a responsabilidade de criar e gerir prisões. Ou seja, elas concentravam uma grande quantidade de tarefas que hoje estão dispersas entre poderes e esferas federativas diferentes. Para Martins (1997), com a chegada da coroa, em 1808, consolidou-se uma Administração Pública que se pautava socialmente no sistema de privilégios.

Faoro (1984) complementa, descrevendo o Período Imperial como reprodutor de uma estrutura administrativa portuguesa, que colocava desempregados da nobreza no serviço público, sob a premissa que o reino deveria servir à camada dominante. Foi após a Independência do Brasil que a

autonomia das assembleias de representantes locais diminuiu dramaticamente. A Constituição de 1824 centralizou a administração pública nas mãos do Imperador. A duração das legislaturas foi fixada em quatro anos e o vereador mais votado ficava com a presidência do Poder Legislativo e da Vila. Naquela época não havia a figura do “Prefeito Municipal”, cabendo ao presidente do Legislativo as funções executivas. Após a independência, perdurou o paternalismo e o nepotismo, que tinham como critérios de seleção e provimento o status, o parentesco e o favoritismo. Com o passar do tempo vieram o patrimonialismo e a implementação dos padrões burocráticos de racionalidade administrativa.

A Proclamação da República diminuiu ainda mais a autonomia municipal, pois as assembleias de representantes locais foram dissolvidas e os governos estaduais passaram a nomear membros dos chamados "Conselhos de Intendência". Em 1905, o durante o mandato do Presidente Rodrigo Alves, foi criada a figura do "intendente" e que perdurou até 1930, no início da Era Vargas. A Revolução de 1930 criou as prefeituras, que ficaram responsáveis pelas funções executivas dos municípios, e só a partir de então é que as Câmaras de Vereadores passaram a exercer o papel de Casa Legislativa. A Administração Pública viveu fases marcadas por mudanças organizacionais no período de modernização do Estado Novo, da Nova República e da era da desmodernização, quando a ditadura implantou padrões de irracionalidade, através de políticas com finalidades patrimonialistas que deterioraram novamente o Estado.

Entre 1937 e 1945, durante a Ditadura Vargas, as câmaras foram fechadas e o poder legislativo dos municípios extinto. Com a restauração da democracia em 1945, elas reabriram e finalmente começaram a se tornar parecidas com o que são nos dias de hoje.

Jannuzzi e Nogueira (2005) afirmam que é preciso buscar o contexto interno no qual as pessoas e instituições encontram-se inseridas, a fim de se entender o funcionamento da dinâmica institucional das Câmaras de Vereadores, as implicações, interligações com outras áreas do poder público e

com o setor privado, bem como a dependência em relação a elas. Assim compreendem-se melhor as condições organizacionais e evidencia-se a correlação entre ambiente, gestão e interferência de variáveis externas no processo. Por isso, faz-se necessário avaliar elementos históricos, a conjuntura política, social e cultural na qual elas se encontram, sua dependência hierárquica e elementos que demonstrem sua inter-relação com Legislativos e executivos em outros níveis da federação.

Entre os aspectos históricos que nos fazem perceber vestígios das características negativas que marcaram a formação da nossa Administração Pública, temos os casos de nepotismo denunciados cotidianamente pela mídia, nos três níveis da federação e nos três Poderes. Carneiro Júnior e Elias (2003) lembram que, até meados de 1990, a elite política e econômica brasileira exerceu forte hegemonia sobre o aparelho do Estado, perpetuando políticas sociais restritivas e discriminatórias que reproduziam desigualdades sociais e geravam o empobrecimento da maioria da população. O excesso de burocracia terminou criando “anéis burocráticos” cujo resultado era uma gestão cada vez mais deficiente. As bases mais profundas que levaram a Administração Pública brasileira a esta realidade observada até o final da ditadura militar estão na herança cultural do período colonial, os vícios que foram incorporados do Estado português, em especial, o da centralização, necessária para se manter a unidade da nação e o controle do seu vasto território.

Peixoto (2000) aponta que o final da década de 80 e início dos anos 90 foi o período onde as crises econômicas geraram a reforma do Estado. Mudanças no cenário internacional, inovações tecnológicas e a globalização fizeram com que a Administração Pública Brasileira fosse reavaliada, evoluísse buscando paradigmas da gestão que objetivassem a otimização e a eficiência de seus resultados. Nesse mesmo momento de saída do regime ditatorial, a sociedade também passou a se sentir livre para questionar o papel das instituições públicas e cobrar mais delas. Assim, mudanças estruturais e funcionais começaram a ocorrer em busca da melhoria da prestação de serviços para a sociedade.

Nesse contexto, o projeto de reforma administrativa proposto por Bresser Pereira, chamado de “Plano Diretor da Reforma do Estado” ganhou destaque. Tal projeto evidenciava a necessidade de se aumentar a governabilidade do Estado, ampliando sua capacidade técnica e administrativa de governar com efetividade e eficiência, apontando ações e serviços para o atendimento dos cidadãos, e limitando a atuação do Estado para as funções que lhe são próprias.

Para Barreto (1999), a implantação do Plano Bresser traçou uma nova política de justiça social, equidade e democracia, apoiando-se em dois eixos fundamentais: o institucional, relacionado com a reforma constitucional, e o de gestão, apresentando um novo modelo gerencial de Administração Pública. Esse modelo visava buscar a melhoria dos padrões de desempenho do Estado na prestação dos serviços, bem como a melhoria dos resultados da ação social. As mudanças da cultura burocrática para a gerencial exigiram (e ainda exigem) a introdução de práticas de trabalho mais eficientes e modelos de gestão mais democráticos. Por conta disso, Carneiro Júnior e Elias (2003) salientam que o esforço despendido nesse sentido fundamentou-se na modernização de métodos e processos de trabalho que privilegiaram os recursos humanos e a gestão de pessoas. Isso fica evidenciado nas diretrizes, que descentralizaram, desconcentraram e implantaram mecanismos de avaliação e controle de resultados, adotaram políticas de recursos humanos e de gestão de pessoal, visaram possibilitar a avaliação do rendimento e da prestação de serviços.

2.2 COMPETÊNCIAS E CAPACIDADES DAS CÂMARAS DE VEREADORES APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição da República de 88 assegura ao município as autonomias: política, legislativa, administrativa e financeira. Para ter autonomia política, ela estabelece eleição direta para prefeito, vice-prefeito e vereadores.

Após a Constituição de 1988, cada Câmara de Vereadores pode ter comissões com poderes comparados aos das comissões da Câmara dos Deputados, guardadas as proporções territoriais do município. Cada comissão tem responsabilidade de discutir e deliberar sobre assuntos específicos ao seu tema. O princípio da autonomia entre os poderes limita a atuação de vereadores e prefeitos, pois nesse sentido cada um atua apenas dentro de seus respectivos poderes (legislativo ou executivo local).

Segundo a Constituição Federal vigente, compete às atuais Câmaras Municipais fiscalizar as contas do Município, elaborar a Lei Orgânica, organizar sua administração interna, nomear logradouros, elaborar leis ordinárias e apreciar aquelas cuja iniciativa é prerrogativa do Poder Executivo.

As Câmaras são administradas pelos vereadores, agentes políticos investidos em cargo de legislador para um mandato legislativo de quatro anos. Estes devem estar filiados a algum partido, e o sistema de representação é partidário, proporcional, por voto secreto e direto. No Poder Legislativo, os vereadores têm autonomia para modificar a estrutura e os processos administrativos. Com relação à autonomia legislativa, cabe aos vereadores o poder de modificar a legislação que trata dos serviços públicos de interesse local, da ocupação urbana do solo, do chamado Código de Posturas do Município, entre outras questões de interesse local. Por fim, com relação à autonomia tributária, cabe ao legislativo municipal a responsabilidade de aprovar a instituição de tributos municipais, e ao executivo municipal a iniciativa de lei de instituição de tributos municipais e arrecadação dos mesmos. O art. 19 da Constituição determina ainda que o município deve reger-se por Lei Orgânica própria, elaborada e promulgada pela Câmara Municipal (RODRIGUES et al., 1997).

O número de vereadores é proporcional à população de cada município, observados o que estabelece o Art. 29, inciso IV da Constituição Federal. A Constituição, junto com a lei orgânica municipal, prevê normas específicas para sua escolha, investidura, posse, impedimentos, incompatibilidades, atribuições, prerrogativas, remuneração, licença, responsabilidades e conduta. Os

vereadores devem representar politicamente os interesses do seu partido, que por sua vez devem representar os interesses dos seus eleitores. O mandato é semelhante ao de um deputado estadual ou federal, mas a atuação deles limita-se à área de abrangência do município. (MEIRELLES, 2003).

As Câmaras de Vereadores têm como atribuição legislar e fiscalizar o governo local (CF, Art. 29, XI), na administração dos seus próprios serviços. Por se tratar de um órgão colegiado, toda Câmara delibera pelo plenário. A condução das plenárias é feita pela Mesa Diretora, que possui poder discricionário para realizar a administração interna. É composta pelo presidente, o vice-presidente e o Secretário. Ao presidente cabe dirigir, instituir comissões permanentes e, se achar necessário, criar comissões especiais (comissões estas que podem servir para investigar, elaborar estudos ou representar algum interesse social).

A Câmara possui atribuição preponderantemente normativa. Isso significa que é vedado a ela administrar diretamente a prefeitura, mas ela pode fazer isso por via indireta, instituindo leis que disponham sobre a execução de obras e serviços públicos, determinem regras para a organização do funcionalismo público municipal, aprovando a instituição ou alteração ou isenção de tributos municipais, fiscalizando e controlando a atuação pública do prefeito e encaminhando sugestões ao Poder Executivo. Reciprocamente, o Prefeito não pode intervir na administração e nos atos que são próprios ao Poder Legislativo (MEIRELLES, 2003).

A capacidade de legislar da câmara municipal se restringe a votação de leis relativas a matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local (CF, Art. 30), e é vedado a ela legislar sobre direito privado e sobre áreas do direito público, como direito constitucional, penal, processual, eleitoral e do trabalho (MEIRELLES, 2003).

Acerca da capacidade de fiscalização das Câmaras Municipais, elas receberam do Art. 29, inciso XI da Constituição Federal, o mesmo destaque que a função legislativa. Cabe aos vereadores realizarem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo

Municipal, assim como exercer o controle, antes e depois dos atos do prefeito. A Constituição ampliou os poderes de fiscalização, determinando que estes servem para avaliar não somente o aspecto da legalidade dos atos do Executivo, como também sua legitimidade, economicidade e eficiência. Tais atividades são exercidas com auxílio dos TCE's – os Tribunais de Contas do Estados - ou do Conselho ou Tribunal de Contas do Municípios, onde houver (CF, art. 31, § 1).

A capacidade da Câmara de assessorar o Executivo é exercida através de indicações, que são nada mais que ofícios, com sugestões de um ou mais vereadores ao prefeito, solicitando pavimentação de ruas, alteração de “mão e contramão” de vias locais, enfim, todo tipo de execução ou suspensão de atos administrativos de competência do prefeito, sem que este seja obrigado a executar e sem que se crie um compromisso entre as partes (MEIRELLES, 2003).

Por fim, a capacidade administrativa da Câmara Municipal se limita à sua organização interna de órgãos, setores, departamentos e afins, estruturação de quadro de pessoal, modificação de processos administrativos internos e elaboração de seu regimento interno (GONÇALVES, 2005).

3. CAPÍTULO 2 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A atual Administração Pública brasileira é desempenhada no nível federal, estadual e municipal, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A Constituição Federal de 1988 resolveu por completo o impasse acerca da integração dos municípios à Federação. A inserção expressa no caput dos art. 1.º e 18 deu a eles o *status* definitivo de entes federativos autônomos (BRASIL/CF, 1988). Com isso, as Câmaras Municipais tiveram suas competências ampliadas, assumindo funções antes de responsabilidade da União ou dos estados.

3.1 O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NO CONTEXTO LOCAL

Ferreira (1999) e Meirelles (2003) defendem a tese de que são os Poderes Legislativos, em todos os níveis, que efetivamente representam toda a sociedade, e não apenas a parte da sociedade que venceu a eleição, como ocorre no Executivo. No Legislativo os interesses são conflitantes porque assim é a sociedade. A democracia prevê que as Câmaras sejam os espaços onde os interesses se manifestam e se confrontam, buscando-se o ponto de consenso entre as partes, ou, no limite, a vontade da maioria. Os vereadores devem ser os representantes dessas vontades coletivas. Mello (1981) conclui enaltecendo que, corretamente desempenhada, a atividade política exercida na Câmara é uma das mais nobres em toda a sociedade.

Entretanto, o sistema político brasileiro no qual as Câmaras estão inseridas permite que o jogo político seja bastante fragmentado, dividido em dezenas de partidos, e isso enfraquece todos eles. Joffre Neto (2003) alega que fatores demográficos e sócio-econômicos modificam a forma de presidencialismo praticada nos municípios, e o porte das comunidades sociais influencia sobremaneira o modo de se praticar a política local. No que se refere ao ambiente externo e interno que permeia as Câmaras Municipais, verifica-se que a crise do Estado fez com que as organizações do governo (inclusive as Câmaras), experimentassem dificuldades crescentes no atendimento às demandas sociais.

Grande parte da população vive nas metrópoles, mas o Brasil também é um país de pequenos municípios. Segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2012, existiam 4.950 municípios de até cinquenta mil habitantes, com população de até 50.000 habitantes. Esses municípios representavam 88,95% da totalidade dos 5.565 municípios brasileiros existentes naquele ano. Em relação ao porte, Avelar (1994 apud JOFFRE NETO, 2003) defende a tese de que o tamanho das comunidades afeta a forma de fazer política. As distorções descritas a seguir ocorrem em todos os níveis de poder, mas se agravam no plano municipal. Joffre Neto (2003) afirma que, no sistema político brasileiro atual, a maioria dos políticos se elege com projetos personalistas, e vêem na administração pública uma oportunidade de

emprego e enriquecimento. O poder do chefe do executivo é grande diante da anulação do legislativo, situação que Couto e Abrúcio (1995) denominam “executivismo”. O Poder Legislativo não consegue exercer suas funções de forma completamente independente ao executivo. Com isso, o princípio constitucional da separação dos poderes (CF, Art. 2º), deixa de ser respeitado.

A Constituição Federal de 1988 definiu as competências legislativas de cada uma das três esferas governamentais e, de modo geral, houve certa diminuição da competência estadual, ao passo que fortaleceu o legislador federal e os vereadores. Com relação à organização e o funcionamento nos três níveis, nossa Carta Magna tornou os governos nas várias esferas mais semelhantes, e a maioria dos princípios constitucionais estabelecidos para a União também são aplicáveis a Estados e Municípios.

3.2 ATUAIS REGRAS DE FINANCIAMENTO DAS CÂMARAS DE VEREADORES

Quanto às atuais regras estabelecidas pela Constituição Federal para o financiamento das Casas, as que importam para o presente trabalho são as seguintes:

- a) O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar o percentual de 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes. Esse percentual deve ser calculado sobre o somatório total da receita tributária e das transferências previstas no parágrafo quinto do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 29-A, inciso I).
- b) A Câmara Municipal não deve gastar mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (BRASIL, 1988, Art. 29-A, § 1º).
- c) O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente,

observados os critérios estabelecidos nas respectivas Leis Orgânicas. Em municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 20% (vinte por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais. Em municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 30% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais. (BRASIL, 1988, Art. 29-A, VI);

d) O total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% (cinco por cento) da receita do município (CF, 1988, Art. 29, VII);

e) Para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de 9 (nove) Vereadores nos municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes. Nos municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes, o limite máximo será de 11 (onze) Vereadores. Nos municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, o limite máximo será de 13 (treze) Vereadores (CF, 1988, Art. 29. IV);

f) É legalmente admissível o recebimento do 13º Salário (Gratificação Natalina) e do Terço de Férias por parte dos vereadores. (TCE-MG, 2012);

g) Para fins de apuração do limite de 70% (setenta por cento) em gastos com despesas de pessoal, preceituado no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, inclui-se o gasto com o subsídio dos Vereadores na folha de pagamento da Câmara Municipal, entretanto não se inclui os gastos com inativos, os encargos sociais e as contribuições patronais. (SÚMULA Nº 100, TCE-MG);

h) Para fins de cálculo dos salários dos deputados estaduais e, por consequência, dos vereadores, faz-se necessário saber que o subsídio mensal dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, referido nos incisos

VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal esta fixado em R\$ 26.723,13 (vinte e seis mil, setecentos e vinte e três reais e treze centavos) (DECRETO LEGISLATIVO 805/10, Art. 1º).

i) Para fins de cálculo dos salários dos deputados estaduais e, por conseqüência, dos vereadores, faz-se necessário saber ainda que o subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais. (EC nº 19, 1998, Art. 27, § 2º).

3.3 OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DAS CÂMARAS EM CIDADES DE ATÉ CINQUENTA MIL HABITANTES

As Câmaras de Vereadores precisam de um corpo técnico qualificado, de dedicação exclusiva, porém com provimentos diferenciados. Os cargos em comissão possuem tal natureza porque o agente político, eleito pelo voto popular, precisa de alguém de sua estrita confiança para assessorá-lo e também para ajudá-lo na direção e chefia da máquina pública. Não por acaso, o inciso V do art. 37 da Constituição Federal, determina que os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Já os cargos efetivos possuem tal caráter de estabilidade pelo fato das suas atribuições serem consideradas atividades-fim da câmara, e a natureza desses cargos exigirem uma perenidade. Não é interessante, do ponto de vista institucional, que os cargos efetivos sofram grande rotatividade de ocupantes, pois isso demandaria a necessidade de treinamento e pressupõe a menor eficiência provocada pelo tempo de adaptação dos novos servidores. É importante ressaltar ainda que a terceirização é ilícita na Administração Pública se o cargo do servidor contratado é vinculado à atividade-fim da Câmara, uma vez que, no âmbito do serviço público, a terceirização não pode servir de

instrumento à violação do princípio do concurso público, ou seja, não pode ensejar na delegação de atividades típicas e exclusivas do Estado a terceiros (CR/88, art. 37, II).

Neste sentido, alguns cargos muito comuns em câmaras de até cinqüenta mil habitantes são dispensáveis do quadro de servidores efetivos, uma vez que suas atribuições não são consideradas parte da “atividade fim” da instituição. São exemplos disso: vigia, motorista, auxiliar de serviços gerais, copeiro(a), segurança, técnico de TI, técnico de som, técnico de computação, eletricitista, pedreiro, jardineiro entre outros. Portanto, para que alguns destes cargos componham o quadro de servidores efetivos da câmara, é preciso atentar para o princípio da economicidade que, incorporado literalmente pelo art. 70, caput, da Constituição Federal, nada mais traduz do que o dever de eficiência do administrado na gestão do dinheiro público. Em outras palavras, se o serviço prestado pelo ocupante de cargo efetivo for esporádico, ao ponto de ser mais barato contratar eventualmente alguma empresa para prestá-lo do que manter o pagamento dos vencimentos mensais de um servidor efetivo, a administração tem por dever retirar este cargo do quadro de servidores efetivos.

Por todo exposto, e para cumprimento das atribuições de direção, chefia e assessoramento, as Câmaras de Vereadores de até cinqüenta mil habitantes devem possuir servidores ocupantes de cargos comissionados com as seguintes atribuições:

Assessores Parlamentares: responsáveis por ajudar o vereador a entender como funciona a dinâmica do processo legislativo, tanto sob o aspecto federativo quanto sob o aspecto interno à câmara. Estes também são responsáveis por ajudá-los a redigir ofícios, pareceres, traduzir as recentes demandas da sociedade em novos projetos de lei ou indicações ao executivo, ler e interpretar os efeitos das atuais leis municipais, estaduais, federais, bem como os projetos de lei vindos da prefeitura e dos próprios vereadores. Sob a perspectiva da fiscalização, é responsável por ajudar o vereador a elaborar requerimentos de solicitação de informações ao executivo e interpretar as

respostas. São responsáveis ainda por assessorar os parlamentares na fiscalização da câmara e na execução orçamentária por parte da prefeitura e por parte das entidades que recebem verba municipal. Sob perspectiva do jogo político, o assessor deve ajudar o vereador a se impor frente ao executivo, durante o processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual, deve ajudá-lo a se posicionar em relação às questões políticas postas cotidianamente, de modo a representar seu eleitorado, deve ajudá-lo a buscar emendas parlamentares estaduais e federais para o município e elaborar discursos. Pela complexidade das suas atribuições, deve ser um profissional de nível superior, preferencialmente com formação no Campo de Públicas³ ou em Direito.

Gerente Legislativo: responsável pela gerência do trabalho dos técnicos legislativos, pela organização da “ordem do dia”, por garantir os preparativos para as sessões plenárias, das comissões e que o andamento de todo processo legislativo ocorra de forma rápida, seguindo o regimento interno. Pela complexidade das suas atribuições, deve ser um profissional de nível superior, preferencialmente com formação no “campo de públicas” ou em direito.

Gerente Administrativo: responsável por auxiliar o Presidente da câmara na administração, planejamento e gerenciamento dos trabalhos dos servidores efetivos. Também é responsável pela execução contábil, orçamentária, financeira, operacional, patrimonial, infra-estrutural e de recursos humanos. Deve saber executar as políticas de gestão dos recursos financeiros disponíveis, a estruturação, racionalização, e adequação dos órgãos administrativos, tendo sempre em vista as atribuições e os objetivos da

³ “Campo de Públicas” é uma expressão que vem sendo utilizada, há pouco mais de uma década, no Brasil, por coordenadores, professores, alunos e egressos de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social, referindo-se a um amplo campo multidisciplinar de investigação científica, ensino superior e atuação profissional, cuja característica central é ter, como objeto, a decisão e a ação coletivas, e como objetivo, a ampliação do conhecimento sistemático e o desenvolvimento de técnicas destinadas à otimização dos resultados da atuação das instituições públicas, governamentais e não governamentais, em benefício do bem-estar social e do aprofundamento democrático e republicano.

câmara. Pela complexidade das suas atribuições, deve ser um profissional de nível superior, preferencialmente com formação no “campo de públicas”

Procurador-Geral da Câmara: deve promover, em colaboração com a Mesa, a defesa da Câmara e de seus órgãos quando atingidos em sua honra, em razão do exercício do mandato ou das suas funções institucionais. É ocupante de cargo comissionado e de livre nomeação do Presidente da Câmara, pois este tem de ser de sua estrita confiança. Pela complexidade das suas atribuições, deve ser um profissional de nível superior, com formação em Direito e experiência no exercício da Advocacia.

E para cumprimento das atribuições de caráter técnico-administrativas das Câmaras de Vereadores de até cinquenta mil habitantes, estas também devem possuir em seus quadros servidores em cargos efetivos com as seguintes atribuições:

Assessores de Comunicação: responsáveis por administrar a informação, estabelecendo uma ligação transparente entre a câmara e a sociedade exposta à mídia. Devem estar alinhados com as novas tendências da Gestão Pública, sabendo promover dentro da Câmara a “sustentabilidade informacional”, ou seja, serem capazes de implantar um modelo de gestão da informação que preconiza a plena transparência das atividades administrativas da Câmara. Neste sentido, a expressão “sustentabilidade informacional” é definida como sendo o “estado de equilíbrio informacional ótimo, proporcionado por um modelo de gestão e disponibilização de informações internas ao público externo capaz de eliminar por completo a assimetria de informações”. Pela complexidade das suas atribuições, devem ser profissionais de nível superior, com formação na área de Comunicação Social.

Procuradores Adjuntos: responsáveis por auxiliar o Procurador-Geral na condução de defesas da Câmara, facilitando também o acompanhamento de processos jurídicos nos momentos de transição de legislaturas. Pela complexidade das suas atribuições, devem ser profissionais de nível superior, com formação em Direito e experiência no exercício da Advocacia.

Contadores: responsáveis por fazer demonstrações contábeis e patrimoniais da câmara. Deve ser profundo conhecedor do MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Precisam saber recomendar ações a serem tomadas para sanar problemas financeiros, estarem atualizados quanto às novas normas e procedimentos da contabilidade pública, atentando-se para o trabalho de coleta de dados feito pelos técnicos de gestão do patrimônio. Devem também estar atentos às datas e prazos das obrigações fiscais. Pela complexidade das suas atribuições, devem ser profissionais de nível superior, com formação em Contabilidade.

Diretores Financeiros: responsáveis por executar os pagamentos, o planejamento, a organização, o controle administrativo e financeiro. Pela complexidade das suas atribuições, devem ser profissionais de nível superior, com formação em Contabilidade.

Pregoeiro: encarregado da condução dos pregões e julgamento do vencedor de cada licitação. Deve ser efetivo e tem responsabilidades previstas no artigo 3º da Lei 10520/02. Segundo a Lei 8.666/93, enquanto na modalidade de licitação denominada “Pregão” é o pregoeiro julga sozinho o vencedor, as demais modalidades de licitação são conduzidas e o vencedor é escolhido por colegiados compostos por servidores que formam uma Comissão Permanente de Licitação ou Comissão Especial de Licitação. O pregão a modalidade usada para a aquisição de bens comuns e a contratação de serviços de igual natureza. Pela complexidade das suas atribuições, deve ser um profissional de nível superior, preferencialmente com formação no “campo de públicas”, contabilidade ou em direito.

Técnicos de Compras: responsáveis por seguir à risca os preceitos da Lei 8.666/93, acerca das atividades de receber e analisar requisições de compras, selecionar fornecedores, determinar preços corretos, emitir pedidos de compras, acompanhar e garantir os cumprimentos dos prazos, verificar a condição dos produtos no recebimento para aceitar ou não as mercadorias e, por fim, aprovar as faturas para pagamento dos fornecedores. Pela baixa complexidade das suas atribuições, podem ser profissionais de nível médio,

desde que estes recebam um treinamento após sua admissão no serviço público.

Técnicos de Patrimônio: responsáveis por coordenar um conjunto de processos e adotar metodologias necessárias para a correta execução do controle e da administração dos bens patrimoniais da câmara. Estes processos e metodologias devem ser adequados às legislações vigentes, de forma a se adequarem aos princípios da nova Contabilidade Pública. Pela baixa complexidade das suas atribuições, podem ser profissionais de nível médio, desde que estes recebam um treinamento após sua admissão no serviço público.

Técnicos de Almoarifado: responsáveis por recepcionar, conferir e armazenar produtos e materiais. Fazem o lançamento da movimentação de entrada e saída e controla estoques. Distribuem produtos e materiais a serem expedidos e organiza o almoarifado de forma a facilitar a movimentação dos itens armazenados e a armazenar. Pela baixa complexidade das suas atribuições, podem ser profissionais de nível médio, desde que estes recebam um treinamento após sua admissão no serviço público.

Técnicos de Recursos Humanos: responsáveis por auxiliar nas tarefas de administração de pessoal da câmara, no preparo e cálculo da folha de pagamento, férias, recolhimento de contribuições e outras atividades ligadas a registro e controle de pessoal. Devem manter atualizado o cadastro de servidores. Pela baixa complexidade das suas atribuições, podem ser profissionais de nível médio, desde que estes recebam um treinamento após sua admissão no serviço público.

Técnicos Legislativos: responsáveis por receber e protocolar os projetos e demais documentos que chegam do executivo, registrá-los no SAPL - Sistema de Acompanhamento dos Processos Legislativos – e manter este sistema atualizado em relação aos andamentos de cada processo legislativo, realizar o trâmite burocrático dos processos entre as comissões, as plenárias e a Gerência Legislativa. Pela baixa complexidade das suas atribuições, podem

ser profissionais de nível médio, desde que estes recebam um treinamento após sua admissão no serviço público.

Telefonistas: responsáveis por operar equipamentos de telefonia, atender, transferir, cadastrar e completar chamadas telefônicas, de modo a não permitir que o serviço de atendimento telefônico da câmara transborde para outros servidores da câmara. Devem saber falar o português em linguagem formal e preferencialmente ter fluência em, ao menos, uma língua estrangeira. Pela baixa complexidade das suas atribuições, podem ser profissionais de nível médio, desde que estes recebam um treinamento após sua admissão no serviço público.

Recepcionistas: responsáveis por recepcionar e prestar serviços de apoio aos visitantes, fornecendo informações e direcionando-os corretamente aos diversos setores da câmara. Também são responsáveis por marcar entrevistas ou consultas com servidores verificando a necessidade reservar salas, agendar serviços, fazer reservas de (hotéis e passagens) observar normas internas de segurança, controlar a entrada e saída de pessoas, conferindo documentos e notificando a chefia sobre problemas que ameacem a segurança da câmara. Pela baixa complexidade das suas atribuições, podem ser profissionais de nível médio, desde que estes recebam um treinamento após sua admissão no serviço público.

4. CAPÍTULO 3 – DESAFIOS CULTURAIS E FINANCEIROS PARA SE MANTER UMA CÂMARA DE VEREADORES

Para entender os problemas na dinâmica de funcionamento das Casas Legislativas, é preciso conhecer as culturas institucionais das pessoas que trabalham nas câmaras de até cinqüenta mil habitantes. Por conta disso, esta monografia buscou dialogar com outros trabalhos acadêmicos cujo enfoque está nessa realidade das Casas Legislativas de até cinqüenta mil habitantes.

4.1 DESAFIOS DAS ATUAIS CASAS LEGISLATIVAS EM CIDADES DE ATÉ CINQUENTA MIL HABITANTES

Jannuzzi e Nogueira (2005) apresentam evidências de que a complexidade das atribuições das Câmaras de Vereadores, somadas ao baixo preparo intelectual dos vereadores e à deficiente assessoria técnica impedem o pleno desempenho das atribuições institucionais por parte dos parlamentares. E o presente trabalho dissertativo busca complementar o trabalho delas, mostrando que além da carência de infra-estrutura de pessoal, há também evidências de carência orçamentária para que os vereadores destas Câmaras desempenhem plenamente suas atribuições institucionais.

Na presente monografia, define-se “pleno desempenho das atribuições institucionais” por parte do parlamentar como a “capacidade técnica para criar leis, fiscalizar os trabalhos do executivo, administrar a Câmara Legislativa, negociar a aprovação de leis, a forma de aplicação dos recursos municipais, exercer as demais atribuições constitucionais de mandato de forma independente e representando os interesses coletivos dos seus eleitores.”

Jannuzzi e Nogueira (2005) ressaltam ainda que os perfis dos cidadãos que, em geral, se elegem vereadores em cidades pequenas são de líderes comunitários locais, “gente do povo”, pouco ou nada escolarizada e preparada para verear. Na melhor das hipóteses, o que eles possuem é apenas muita vontade de realizar ações que beneficiem sua comunidade. As autoras acrescentam que o cargo de vereador serve, quase sempre, como forma inicial de ingresso do cidadão na política. O perfil dessas pessoas que ocupam esses cargos é caracterizado pela reduzida experiência no exercício de um cargo público. Por conta de tudo isso, as atribuições institucionais das câmaras municipais são por demais complexas e sofisticadas para a maioria dos vereadores, pois tais atribuições demandam conhecimentos em áreas específicas. Para piorar, segundo as autoras, existe um fluxo das pessoas mais

escolarizadas e especializadas, que se deslocam dos municípios pequenos para os de maior porte. Isso ocorre porque, nos grandes centros urbanos, elas podem aplicar melhor seus conhecimentos, serem mais bem remuneradas e reconhecidas profissionalmente. Assim, a mão de obra especializada que já é escassa nos pequenos municípios fica ainda mais “rara”, uma vez que os poucos cidadãos que se especializam acabam migrando. Salienta-se, com isso, a importância de se criar meios de obrigar os municípios de até cinquenta mil habitantes a ter bons planos de carreira e remunerar bem suas carreiras legislativas, pois esses servidores são necessários para que os parlamentares tenham um mínimo de assessoramento técnico e consigam desenvolver adequadamente suas atividades. Entretanto, bons planos de carreiras e boas remunerações inexistem na grande maioria das câmaras municipais de até cinquenta mil habitantes, justamente por falta de recursos para a abertura de concursos ou contratação temporária de pessoal qualificado. A “raiz” do problema é, portanto, a deficiência financeira.

Sobre o despreparo dos vereadores, Joffre Neto (2003) evidencia esse problema usando como exemplo a análise do tempo de aprovação dos orçamentos (LOA's) municipais, que tramitam em tempo recorde e sem discussão ou emendas, na maioria das vezes. O motivo, segundo ele, é a baixa escolaridade dos vereadores, somada à quase inexistência de assessoria nas câmaras. Outro autor, Meirelles (2003), também fala a respeito da questão. Ele alega que a confecção de leis é uma soma de técnica e arte, pois é necessário dar ao texto legal o rigor científico e o correto estilo da língua em que é escrito: “Daí por que as corporações legislativas devem sempre ter assessorias técnicas, para o aprimoramento dos projetos, na substância e na forma” (MEIRELLES, 2003, p.645).

Ferreira (1999), chama atenção sobre o fato dos cidadãos não saberem como funciona a Câmara Municipal. Segundo ele, as pessoas acreditam que o vereador tem poder de exigir ações do prefeito em benefício próprio, do seu bairro, ou do seu grupo de eleitores. Pensam que o vereador dispõe de verbas públicas para atender pedidos e favores, e ainda tem quem os enxerguem como “despachantes”, responsáveis por solucionar qualquer problema de

interesse público local junto ao prefeito, ao governo do estado ou até mesmo no âmbito federal. Muitos dos próprios vereadores, após eleitos e já investidos no mandato, não sabem ao certo quais são suas capacidades e atribuições. Transformam seus gabinetes em verdadeiras “ouvidorias particulares” e “agência de empregos”. Consideram-se agentes da prefeitura nesses dois sentidos, responsáveis por dar respostas imediatas à sociedade, e com frequência praticam assistencialismos e clientelismos (JOFFRE NETO, 2003).

A situação se agrava quando mal-intencionadas se elegem e utilizam-se do poder para benefício próprio ou de grupos específicos, com os quais se comprometeram, não levando em conta o bem comum:

“No esquema do ‘é dando que se recebe’, votarão segundo a vontade do prefeito se este lhes compensar sua fidelidade com alguma benesse ou vantagem, [...]. Ou votarão segundo os interesses das empresas que prestam serviço para a prefeitura, se estas lhes derem em contrapartida uma parte dos ganhos que terão nessa prestação de serviço. Por outro lado, deixarão de fiscalizar o prefeito em suas eventuais irregularidades, desde que possam participar por exemplo dos ganhos propiciados pelos superfaturamentos que se façam nas compras da prefeitura. Os prefeitos, por seu lado, preocupados com a “governabilidade”, buscarão sempre constituir, nas câmaras, maiorias que não obstaculizem a realização de seus planos. E, se não tiverem consciência do porque da existência do Legislativo como poder independente e autônomo, nem tiverem maiores preocupações éticas, não terão dúvidas em ‘comprar’ os vereadores que se disponham a se ‘vender’.” (FERREIRA, 1999, p. 347)

Ainda segundo Ferreira (1999), isso distorce a atuação das Câmaras, transformando-a num balcão de negócios. De forma alheia às práticas democráticas e aos princípios do bem comum, privilegiam a politicagem em vez da política. Especialmente nas pequenas cidades, foco deste estudo, percebe-se nas Câmaras Municipais uma grande dificuldade dos vereadores para cumprir suas atribuições institucionais.

Joffre Neto (2003) alega que grande parte dos vereadores pratica assistencialismo e clientelismo, não apenas porque tal prática rende dividendos

políticos, mas também porque muitos deles não sabem que isso não é sua atribuição. É importante frisar que o assistencialismo em si não é ilegal, só se caracteriza crime se, em contrapartida, for pedido voto em troca da ajuda. Entretanto, mesmo que o político não peça votos, é muito difícil acreditar que um cidadão assistido por ele saberá separar as coisas na hora de votar.

Em algumas cidades, a falta de maturidade política da população é tão grande que alguns vereadores se vêem obrigados a praticar assistencialismo, mesmo sabendo que a prática é nociva sob o ponto de vista democrático. Isto porque, se ele se negar a praticar, seu eleitor fatalmente procurará outro vereador que não veja problemas em praticar assistencialismo. Além disso, algumas situações são tão comoventes, como a fome e a necessidade de cuidados médicos, que o vereador se vê num dilema ético, pois o subsídio (salário) que recebe lhe permite bancar com sobras o padrão de vida que ele leva, e portanto ele quer poder usar seu dinheiro para ajudar o próximo, mas ao mesmo tempo sabe que só tem esse dinheiro extra e pode ajudar porque recebe o subsídio de vereador, um recurso que não deveria ser usado desta forma.

Joffre Neto (2003) também aborda o fato de as câmaras municipais de municípios menores serem, em geral, mal aparelhadas, carecendo de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal mínimas para funcionarem adequadamente. E os três aspectos citados acima compõem os custos de manutenção de uma câmara. Por isso abordaremos as três questões. O autor ainda afirma que a precariedade da infra-estrutura das câmaras municipais nos nos três aspectos se faz presente na maioria dos casos. Gonçalves (2005) confirma a crítica e confirma o fato de que, muitas vezes, as câmaras se desviam do princípio do bem comum e das práticas democráticas, atuando a favor de interesses individuais.

Um ponto extremamente relevante apontado por pesquisas realizadas por Joffre Neto (2004) é o diagnóstico revelando que a baixa capacidade político-representativa das Câmaras de Vereadores é um dos principais problemas à modernização de sua gestão e também à própria performance dos

vereadores. Isso ocorre porque estes têm pouca credibilidade junto à população, faltam lhes espírito público, muitos enxergam a carreira política como meio de enriquecimento, entre outros motivos. Com relação ao funcionamento das Casas, o autor aponta como principais problemas a inexistência de autonomia orçamentária e a dependência dos vereadores do poder executivo, fatores que novamente coadunam com a hipótese defendida neste trabalho. Em relação à figura dos vereadores, os de casas legislativos com menos de 50 mil habitantes são pouco qualificados, têm baixa capacidade de formulação de propostas, são desinformados, sofrem de falta de capacidade técnica, baixo nível de instrução (cerca de 5% dos vereadores pesquisados eram analfabetos funcionais). Além disso, o cargo de vereador não exige dedicação exclusiva, e por isso a grande maioria continua exercendo suas profissões, ficando o mandato relegado a segundo plano (JANNUZZI e NOGUEIRA, 2005; apud JOFFRE NETO, 2004) apontam que os vereadores.

A estrutura das Casas, em sua grande maioria, possui infra-estrutura precária e não-própria, insuficiente para suporte às ações das Câmaras. Muitas funcionam em prédios anexos à prefeitura. Algumas realizam apenas sessões noturnas, já que poucos vereadores trabalham em regime de dedicação exclusiva. A capacidade de auto-organização e o assessoramento parlamentar são inexistentes ou insuficientes. Joffre Neto (2004) defende que a assessoria técnica é fundamental ao desempenho das atividades do vereador e não é atribuição do procurador ou do contador da Câmara, pois esses possuem atribuições distintas, apenas cuidam dos encargos da Casa. A maioria das Câmaras Municipais de cidades de até cinquenta mil habitantes não possui um quadro de assessores próprio. O parlamentar atua sozinho, sem assessores, auxiliares, e sem infraestrutura adequada, muitas vezes até sem uma sala para trabalhar. (JANNUZZI e NOGUEIRA, 2005; apud JOFFRE NETO, 2004).

No contato com a população, os resultados obtidos por Jannuzzi e Nogueira (2005) foram: população desinformada sobre o papel das Câmaras; ausência de meios eficazes de comunicação; desconhecimento da função do legislador; desconhecimento da sociedade sobre sua função na democracia; rejeição da população à separação das funções executiva (administrativa) e

deliberativa; falta de divulgação das ações dos poderes legislativo e executivo municipais; falta de conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos e agências políticas.

Jannuzzi e Nogueira (2005) comprovam, com isso, o baixo nível de participação da população e de sua conscientização; a falta de estímulo à participação; o baixo envolvimento do cidadão na gestão pública; a falta de mecanismos de controle externo cidadão; voto como realização dos objetivos pessoais do eleitor. Em muitas Casas pesquisadas por Joffre Neto (2003, p. 119), verificou-se, como característica da cultura organizacional, que os vereadores são tidos como subordinados do prefeito. Muitos acumulam funções: são simultaneamente funcionários da prefeitura e membros do Legislativo local. Para o autor, o papel de autoridade fica comprometido, pois ele deveria pertencer a um poder independente, e nesses casos a autoridade é ilusória. A relação e subordinação do parlamentar em relação ao prefeito é “literal” e estes ficam sem quaisquer condições de fiscalizar a atuação do prefeito. Ainda Segundo Joffre Neto (2003), um dos costumes mais marcantes considerados por ele e que evidencia essa afirmação foi o fato de muitas Casas (cerca de 8% no país) sequer possuírem servidores, sendo suas atividades desempenhadas por servidores das prefeituras. Outras (15,6%), mesmo tendo servidores próprios, utilizam funcionários da prefeitura cedidos pelos prefeitos, “naturalmente em troca do ‘bom comportamento’ dos vereadores.” Tal situação ocorre tanto na região Nordeste quanto Sudeste.

Joffre Neto (2003) ainda declara que as atividades típicas dos vereadores estão muito aquém do modelo ideal. Também segundo Ferreira (1999), e segundo minhas próprias conclusões práticas de vivência dos bastidores da política municipal em cidades de até cinqüenta mil habitantes, o Legislativo deliberadamente abre mão de suas atribuições, se submetendo ao Executivo por vários motivos:

- a) O vereador das cidades de até cinqüenta mil habitantes possui um baixo nível de escolaridade;

- b) Faz parte da estratégia dos vereadores negociarem com o prefeito para adquirir parcelas do poder político e administrativo, que lhes permitem atender de imediato as demandas de suas bases eleitorais, trazendo assim maior retorno eleitoral;
- c) As atividades legislativas e fiscalizatórias são complexas, exigem extensa pesquisa e assessoria técnica especializada, algo inexistente na maioria das Casas Legislativas Municipais de até cinqüenta mil habitantes e que trazem pouco resultado eleitoral e, a longo prazo, são praticamente anônimas, ou seja, não compensam;
- d) Culturalmente, tanto cidadãos quanto vereadores vêem o Legislativo como poder auxiliar do Executivo e desconhecem suas verdadeiras atribuições;
- e) A percepção equivocada dos vereadores acerca de seu papel institucional dá origem a câmaras municipais sem infra-estrutura, despreparadas física e administrativamente para desempenhar eficientemente suas atribuições de legislar e fiscalizar, ampliando ainda mais os desvios e estabelecendo um círculo vicioso.
- f) Por não saber o seu papel institucional e não se reconhecer como autoridade autônoma, o vereador acaba comportando-se como ouvidor da prefeitura, um “despachante de bairro”, ao mesmo tempo em que pratica assistencialismo e clientelismo com naturalidade durante o mandato parlamentar, pois tais atos são vistos com bons olhos pelas comunidades mais carentes e pouco politizadas;
- g) Há uma fragilidade partidária a nível local, pois os diretórios de partido nacionais e até mesmo os estaduais dão pouca atenção política e suporte técnico às atuações de seus membros eleitos para câmaras de cidades de até cinqüenta mil habitantes;
- h) Em geral, o vereador de uma cidade de até cinqüenta mil habitantes não compreende bem a existência dos partidos, o que é “linha ideológico-partidária” ou como segui-la. Pra eles o partido é tido apenas como

aquele que fornece o “número na urna” e o “padrinho” mais conhecido em nível regional, estadual ou federal, para apoiá-lo tanto politicamente quanto financeiramente;

- i) Muitos dos dirigentes de partidos, especialmente os “nanicos” e em diretórios local, alugam suas siglas, desvirtuando por completo a existência de suas legendas;
- j) O funcionamento do sistema eleitoral e da atividade parlamentar é encarado como meio de vida e emprego;
- k) A permissividade da lei, que autoriza o exercício do mandato parlamentar juntamente com a ocupação de cargos no executivo, distorcendo-se o princípio da autonomia e independência dos Poderes e agravam os desvios funcionais do Legislativo;

Jannuzzi e Nogueira (2005) ressaltam que o processo de análise do orçamento municipal, dada a sua importância para a implementação das ações do Executivo, oferece uma grande oportunidade ao vereador de efetivamente participar do governo. Esse é o momento em que, segundo as autoras, o vereador sai da posição de “pedinte” e pode se impor perante o Executivo. Entretanto, pelos vários fatores acima listados, e mesmo diante de tão poderoso instrumento, os vereadores o aprovam sem emendas, discussão ou debate, às vezes até sem ter idéia do que aprovaram. O vereador não sabe usar de sua competência política para analisar e emendar o orçamento, e aprova-o da forma como foi proposto pelo Executivo. A mesma situação acontece no processo de verificação da execução do orçamento (JOFFRE NETO, 2003).

Quanto à operacionalidade, esta está comprometida por todos os problemas já apresentados, que forma um quadro institucional brasileiro descrito por Jannuzzi e Nogueira (2005) como repleto de disfunções legais, simetria do poder legislativo, disfunções administrativas, regras gerais rígidas sem considerar as realidades locais, separação artificial das funções deliberativa e executiva nos municípios, legislação federal tutelando as

Câmaras, falta de recursos nos municípios para atendimento às demandas, modelo de gestão inadequado, não acompanhamento do modelo de gestão democrática implantado no país no período pós ditadura, falta de instrumentos de gestão que propiciem eficiência/eficácia/efetividade ao processo legislativo. É preciso, portanto, ter-se uma noção de como se estruturar minimamente uma Câmara Municipal de até cinqüenta mil habitantes, de forma que esta se adéqüe a todas as atribuições já descritas neste trabalho, e também seja capaz de enfrentar todos os problemas e desafios propostos.

4.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL MÍNIMA PARA FUNCIONAMENTO DE UMA CÂMARA DE VEREADORES EM CIDADES DE ATÉ CINQÜENTA MIL HABITANTES

Para mensurar dos custos de uma Câmara Legislativa Municipal de Até cinqüenta mil habitantes, é necessário fazer a definição de uma “Estrutura Organizacional Mínima”, necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara Municipal de cidades com até cinqüenta mil habitantes. Esta pode ser subentendida como a que atende os seguintes pressupostos:

- a) Possui o mínimo de servidores necessários para a execução de suas atribuições constitucionais, de modo a encaixar-se num cenário-limite de escassez de recursos públicos;
- b) É sustentável do ponto de vista humano, ou seja, é capaz de atrair e segurar mão-de-obra qualificada;
- c) Não sacrifica o limite máximo de representação parlamentar estabelecido pelo Art. 29 da Constituição Federal em prol do custo.
- d) Não atenta ao poder discricionário que os legisladores têm de estabelecer o teto do subsídio pago aos membros da legislatura subsequente;
- e) Respeita as atuais regras já estabelecidas pela Constituição Federal para financiamento das Casas.

De acordo com a ONU (1987), sustentabilidade pode ser definida como “aquela que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem a suas necessidades e aspirações”. A expressão “sustentabilidade” denota, portanto, uma idéia de equilíbrio, proporcionado por um modelo de gestão que preconiza o não esgotamento de recursos. Neste sentido, a expressão “sustentabilidade humana” é definida neste trabalho como sendo o “estado de equilíbrio ótimo do capital humano, proporcionado por um modelo de gestão de pessoas que preconiza meios para o bem estar no ambiente de trabalho e a justa valorização pecuniária da carreira, capazes de provocar a baixa rotatividade de servidores e a atração e manutenção de mão-de-obra qualificada.”

Neste sentido, a chamada “justa valorização pecuniária da carreira”, só pode ser encontrada através de uma pesquisa de campo que pergunte aos atuais servidores legislativos das Câmaras Municipais de cidades de até cinquenta mil habitantes o quanto eles precisariam ganhar em relação ao teto do serviço público federal para que, após ingressarem nesta carreira, o plano de carreira e as condições de remuneração lhe estimulassem a exercer o cargo em regime de dedicação exclusiva, e sem pensar em abandoná-la a troco dos altos salários pagos por outras carreiras de estado ou do mercado. O teto remuneratório do funcionalismo público no Brasil que tem por base o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal. De acordo com a Lei Nº (12.771/ 2012), este teto está no valor de R\$ 28.059,29 (vinte e oito mil e cinquenta e nove reais e vinte e nove centavos). Na impossibilidade de realizar um *survey*, montando uma amostra significativa de questionários respondidos por servidores legislativos das Câmaras Municipais de cidades de até cinquenta mil habitantes, a elaboração das seguintes tabelas de proporções frente ao teto federal foi arbitrada pelo autor deste trabalho, que é servidor público federal e convive com o mesmo dilema:

Tabela 1 - Remuneração bruta mínima percentual nas Câmaras de Vereadores

Escolaridade do Cargo	Remuneração bruta mínima das Câmaras Municipais no..	
	Início da carreira	Teto da carreira
Nível Superior	15,00%	30,00%
Nível Médio	7,50%	15,00%
Nível Fundamental	3,75%	7,50%

Tais percentuais corresponderiam atualmente aos seguintes valores:

Tabela 2 - Remuneração bruta mínima nominal nas Câmaras de Vereadores

Escolaridade do Cargo	Remuneração bruta mínima das Câmaras Municipais no..	
	Início da carreira	Teto da carreira
Nível Superior	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79
Nível Médio	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89
Nível Fundamental	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45

Tendo em vista as regras e as definições dos pressupostos, foi preparado um organograma, como recurso visual facilitador para montagem de um “mapa mental” que explique o que se propõe como “Estrutura Organizacional Mínima”. Também foram preparadas as seguintes tabelas de custos mínimos para as Câmaras Municipais, de acordo com cada porte populacional:

Organograma 1 - Estrutura Organizacional Mínima Necessária ao pleno funcionamento das Câmaras de Vereadores de até cinquenta mil habitantes

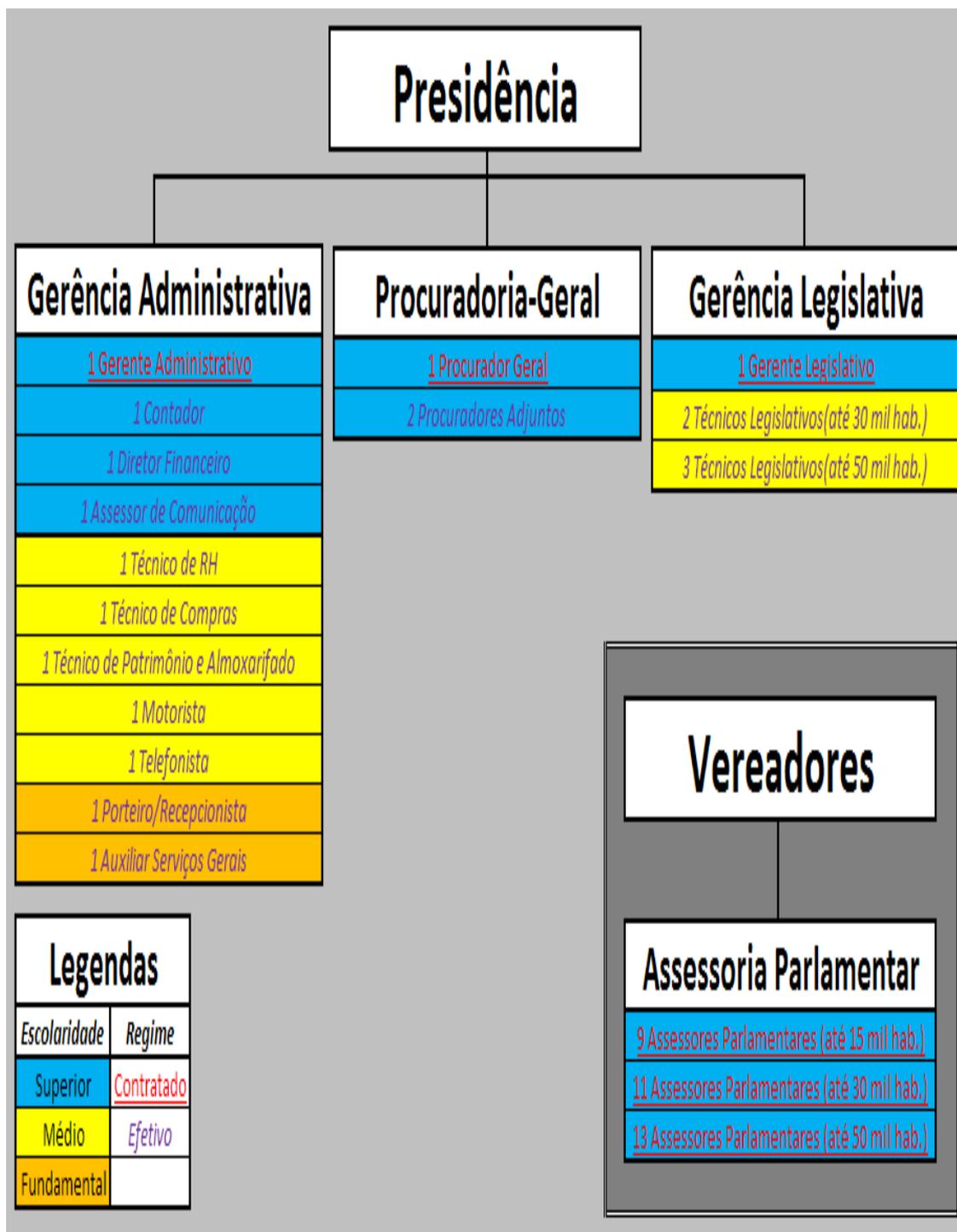


Tabela 3 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 10 mil habitantes

Estrutura organizacional mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 10 mil habitantes					
Cargo	Máximo de Cargos	Teto do Subsídio	Custo Mensal		
Vereador	9	R\$ 4.008,47	R\$ 36.076,23		
			Remuneração bruta mínima no...		
Cargo	Porte Salarial	Número de Cargos	início da carreira	teto da carreira	Custo Médio
Assessor Parlamentar	Nível Superior	9	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 56.820,06
Gerente Administrativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Contador	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Diretor Financeiro	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Assessor de Comunicação	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Gerente Legislativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Geral	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Adjunto	Nível Superior	2	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 12.626,68
Técnico de RH	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Compras	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Patrimônio e Almoxarifado	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Motorista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Telefonista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico Legislativo	Nível Médio	2	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 6.313,34
Porteiro/Recepcionista	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Auxiliar Serviços Gerais	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Custo Mensal com Despesas de Pessoal	R\$ 168.656,37				
Custo Anual Apenas com Subsídios de Vereadores	R\$ 479.813,80				
Custo Anual com Despesas de Pessoal	R\$ 2.243.129,73				
Custo Anual Total	R\$ 3.204.471,04				

Tabela 4 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 15 mil habitantes

Estrutura organizacional mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 15 mil habitantes					
Cargo	Máximo de Cargos	Teto do Subsídio	Custo Mensal		
Vereador	9	R\$ 6.012,70	R\$ 54.114,34		
			Remuneração bruta mínima no...		
Cargo	Porte Salarial	Número de Cargos	início da carreira	teto da carreira	Custo Médio
Assessor Parlamentar	Nível Superior	9	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 56.820,06
Gerente Administrativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Contador	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Diretor Financeiro	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Assessor de Comunicação	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Gerente Legislativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Geral	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Adjunto	Nível Superior	2	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 12.626,68
Técnico de RH	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Compras	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Patrimônio e Almoxarifado	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Motorista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Telefonista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico Legislativo	Nível Médio	2	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 6.313,34
Porteiro/Recepcionista	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Auxiliar Serviços Gerais	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Custo Mensal com Despesas de Pessoal	R\$ 186.694,48				
Custo Anual Apenas com Subsídios de Vereadores	R\$ 719.720,70				
Custo Anual com Despesas de Pessoal	R\$ 2.483.036,63				
Custo Anual Total	R\$ 3.547.195,19				

Tabela 5 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 30 mil habitantes

Estrutura organizacional mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 30 mil habitantes					
Cargo	Máximo de Cargos	Teto do Subsídio	Custo Mensal		
Vereador	11	R\$ 6.012,70	R\$ 66.139,75		
			Remuneração bruta mínima no...		
Cargo	Porte Salarial	Número de Cargos	início da carreira	teto da carreira	Custo Médio
Assessor Parlamentar	Nível Superior	9	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 56.820,06
Gerente Administrativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Contador	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Diretor Financeiro	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Assessor de Comunicação	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Gerente Legislativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Geral	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Adjunto	Nível Superior	2	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 12.626,68
Técnico de RH	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Compras	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Patrimônio e Almoxarifado	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Motorista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Telefonista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico Legislativo	Nível Médio	2	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 6.313,34
Porteiro/Receptionista	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Auxiliar Serviços Gerais	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Custo Mensal com Despesas de Pessoal	R\$ 198.719,89				
Custo Anual Apenas com Subsídios de Vereadores	R\$ 879.658,63				
Custo Anual com Despesas de Pessoal	R\$ 2.642.974,56				
Custo Anual Total	R\$ 3.775.677,95				

Tabela 6 - Despesa de pessoal mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 50 mil habitantes

Estrutura organizacional mínima necessária ao pleno funcionamento de uma Câmara de Vereadores em cidades com até 50 mil habitantes					
Cargo	Máximo de Cargos	Teto do Subsídio	Custo Mensal		
Vereador	13	R\$ 6.012,70	R\$ 78.165,16		
			Remuneração bruta mínima no...		
Cargo	Porte Salarial	Número de Cargos	início da carreira	teto da carreira	Custo Médio
Assessor Parlamentar	Nível Superior	9	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 56.820,06
Gerente Administrativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Contador	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Diretor Financeiro	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Assessor de Comunicação	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Gerente Legislativo	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Geral	Nível Superior	1	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 6.313,34
Procurador Adjunto	Nível Superior	2	R\$ 4.208,89	R\$ 8.417,79	R\$ 12.626,68
Técnico de RH	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Compras	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico de Patrimônio e Almoxarifado	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Motorista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Telefonista	Nível Médio	1	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 3.156,67
Técnico Legislativo	Nível Médio	3	R\$ 2.104,45	R\$ 4.208,89	R\$ 9.470,01
Porteiro/Recepcionista	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Auxiliar Serviços Gerais	Nível Fundamental	1	R\$ 1.052,22	R\$ 2.104,45	R\$ 1.578,34
Custo Mensal com Despesas de Pessoal	R\$ 213.901,97				
Custo Anual Apenas com Subsídios de Vereadores	R\$ 1.039.596,56				
Custo Anual com Despesas de Pessoal	R\$ 2.844.896,21				
Custo Anual Total	R\$ 4.064.137,44				

A justificativa para a quantidade de vagas em cada cargo são as seguintes:

Assessor Parlamentar: Cada vereador precisa ter um Assessor Parlamentar, pois como já vimos anteriormente, a lei não exige uma formação técnica para os cidadãos que querem se candidatar a vereador. Existe toda uma fundamentação da ciência política para isso, explicando que a possibilidade de concorrer aos cargos eletivos deve estar aberta a todo cidadão, e o voto é a forma mais democrática de se estabelecer a quem tem ou não capacidade técnica para exercer um mandato. Entretanto, muitos cidadãos sem escolaridade necessária para conseguir desempenhar plenamente suas atribuições institucionais acabam sendo eleitos, visto que os eleitores colocam outras características como prioritárias, como amizade, parentesco, honestidade, caridade, entre outras, ficando a capacidade técnica em segundo plano. Assim, a única solução que parece resolver tal impasse seria colocar à disposição de cada vereador um Assessor Parlamentar com formação superior, e o número de Assessores, portanto segue o Art. 29 da Constituição Federal, que determina o número de vereadores de acordo com o porte populacional de cada município.

Procurador-Geral, Gerente Administrativo e Gerente Legislativo: São necessários apenas um de cada, nomeados pelo Presidente da Câmara, para que estes auxiliem-no a colocar a máquina administrativa da câmara para funcionar. Cada um, lógico, dentro das suas atribuições já listadas anteriormente.

Contador e Diretor Financeiro: são necessários apenas um de cada, e apesar de aparentemente suas funções serem parecidas, existe uma orientação do TCE-MG para que suas funções sejam executadas por servidores distintos evitando a facilitação de fraudes.

Procurador Adjunto: Ao menos dois servidores em cada um desses cargos são necessários, pois o volume e a complexidade das tarefas que o ocupante destes cargos executa inviabilizam a acumulação de cargos.

Técnico de Compras e do Técnico de Patrimônio e Almoxarifado : Somente é necessário um ocupante em cada cargo. Também existe uma orientação do TCE-MG para que as funções do Técnico de Compras sejam executadas por um servidor distinto do que executa as funções do cargo de Técnico de Almoxarifado, para evitar-se a facilitação de fraudes. Entretanto, o Técnico de Almoxarifado pode perfeitamente acumular a função do Técnico de Patrimônio, e o Técnico de Compras pode acumular a função de Pregoeiro.

Assessor de Comunicação e Técnico de RH: Ao menos um servidor em cada um desses cargos é necessário no organograma da “estrutura organizacional mínima”, pois o volume e a complexidade das tarefas que o ocupante destes cargos executa inviabilizam a acumulação de cargos.

Técnicos Legislativos: Ao menos dois (nos casos de câmaras com até trinta mil habitantes) ou três servidores (nos casos de câmaras com até cinqüenta mil habitantes) são necessários, por conta do volume e da complexidade das tarefas que os ocupantes deste cargo executam.

Telefonista e Recepcionista: Apesar de terem atribuições parecidas, o volume de tarefas diárias não permite que um mesmo servidor acumule ambos os cargos. Por isso são necessários dois servidores, um para cada cargo.

Motorista, e Auxiliar de Serviços Gerais: apesar de ambos os cargos fazerem referência a serviços considerados como “atividade-meio” frente às atribuições da câmara, estes também necessitam estar considerados dentro da “estrutura organizacional mínima”, pela necessidade cotidiana desses profissionais no dia a dia do Poder Legislativo. Assim, ao observarmos o princípio da economicidade, vemos que é menos oneroso às câmaras manter um servidor ocupando cada um desses cargos do que contratar quase diariamente os serviços por eles prestados. É importante ressaltar ainda que a pessoa ocupante do cargo de Auxiliar de Serviços Gerais em municípios de até cinqüenta mil habitantes tem condições de acumular os serviços de limpeza com os inerentes ao cargo de “copeiro (a)”.

4.3. METODOLOGIA DE COLETA E APRESENTAÇÃO DE DADOS QUANTITATIVOS

Como já exposto nos “Objetivos”, esta monografia se dispõe a apresentar dados mostrando que os orçamentos dos poderes legislativos municipais de cidades de até cinquenta mil habitantes são insuficientes para que suas câmaras desempenhem suas funções constitucionais de maneira satisfatória. Portanto, metodologia de coleta de dados utilizada consistiu acessar os sites da STN⁴ - Secretaria do Tesouro Nacional - com o banco de dados de populações municipais do IBGE⁵ – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e coletar bancos de dados com as receitas municipais e a população dos municípios. Ambos os bancos de dados coletados foram os mais recentes disponíveis, e referem-se ao ano de 2012.

Após este cruzamento, e conhecendo as regras de financiamento das Casas Legislativas já apresentadas neste estudo, foi possível descobrir a realidade orçamentária das Câmaras de Vereadores destes municípios e extrair gráficos e tabelas com informações, utilizando o software “MS Excel”. Também é importante salientar que os bancos de dados da STN não contêm os resultados orçamentários de todos os municípios:

Tabela 7 - Amostragem de cidades com dados orçamentários disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, frente ao total de Municípios listados pelo IBGE

Porte Municipal	STN	IBGE	Amostragem
Até 10.000 habitantes	2058	2508	82,06%
De 10.001 até 15.000 habitantes	701	864	81,13%
De 15.001 até 30.000 habitantes	878	1114	78,82%
De 30.001 até 50.000 habitantes	393	464	84,70%

Para municípios de até dez mil habitantes, 82,06% dos orçamentos municipais estão disponíveis. Para municípios de dez mil e um até quinze mil habitantes, 81,13% dos orçamentos municipais estão disponíveis. Para

⁴ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>

⁵ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_dou.shtm

municípios de quinze mil e um até trinta mil habitantes, 78,82% dos orçamentos municipais estão disponíveis. E para municípios de trinta mil e um até cinquenta mil habitantes, 84,70% dos orçamentos municipais estão disponíveis. As amostras não são aleatórias, e sim fruto da capacidade dos municípios de se informatizar e repassar tais dados para a STN. Isso poderia gerar um viés perigoso na análise, que é amenizado pelos altos percentuais das amostragens. Analisando-se a capacidade orçamentária total das Câmaras Municipais das cidades disponíveis, o porte populacional e confrontando tais dados com as tabelas de “estruturas operacionais mínimas”, chega-se às seguintes tabelas e gráficos:

Tabela 8 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 10 mil habitantes

Capacidade Orçamentária das Câmaras Municipais em 2012, em cidades com até 10.000 habitantes				
Mínima	Máxima	Media	Mediana	100% Sustentáveis
R\$ 293.183,08	R\$ 13.365.870,68	R\$ 978.115,61	R\$ 884.737,17	5 em 2058
9,15%	417,10%	30,52%	27,61%	0,24%

Gráfico 1 - Representação gráfica da população em cidades com até 10.000 habitantes

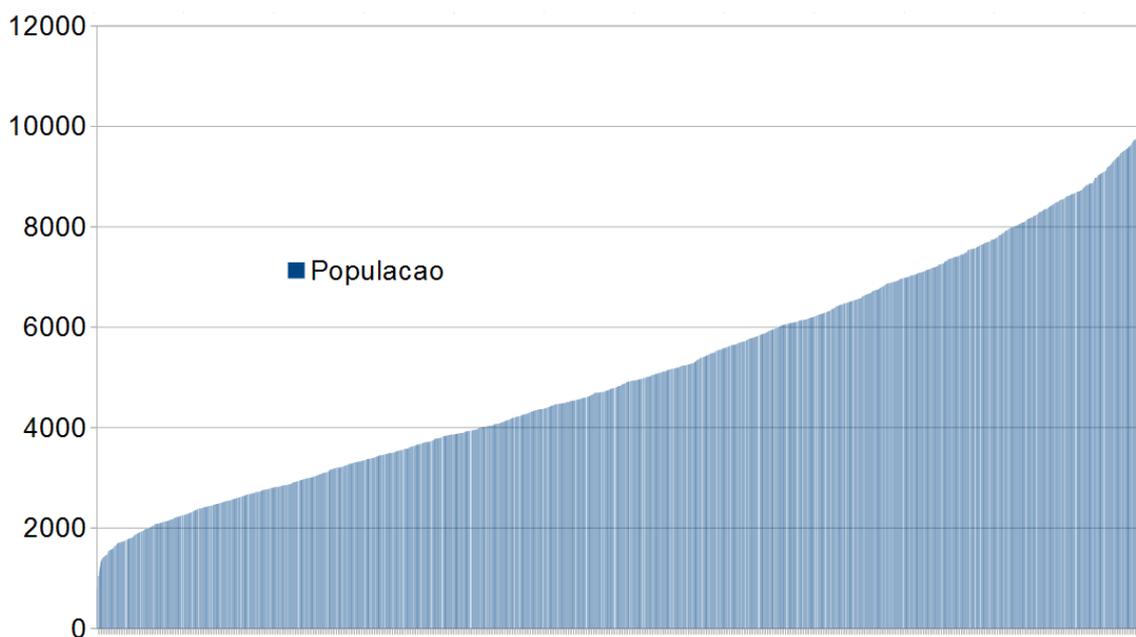


Gráfico 1 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de até 10.000 habitantes



Tabela 9 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 15 mil habitantes

Capacidade Orçamentária das Câmaras Municipais em 2012, em cidades com 10.001 até 15.000 habitantes				
Mínima	Máxima	Media	Mediana	100% Sustentáveis
R\$ 775.789,29	R\$ 6.253.643,66	R\$ 1.716.590,88	R\$ 1.594.092,79	9 em 701
21,87%	176,30%	48,39%	44,94%	1,28%

Gráfico 3 - Representação gráfica da população em cidades de 10.001 até 15.000 habitantes

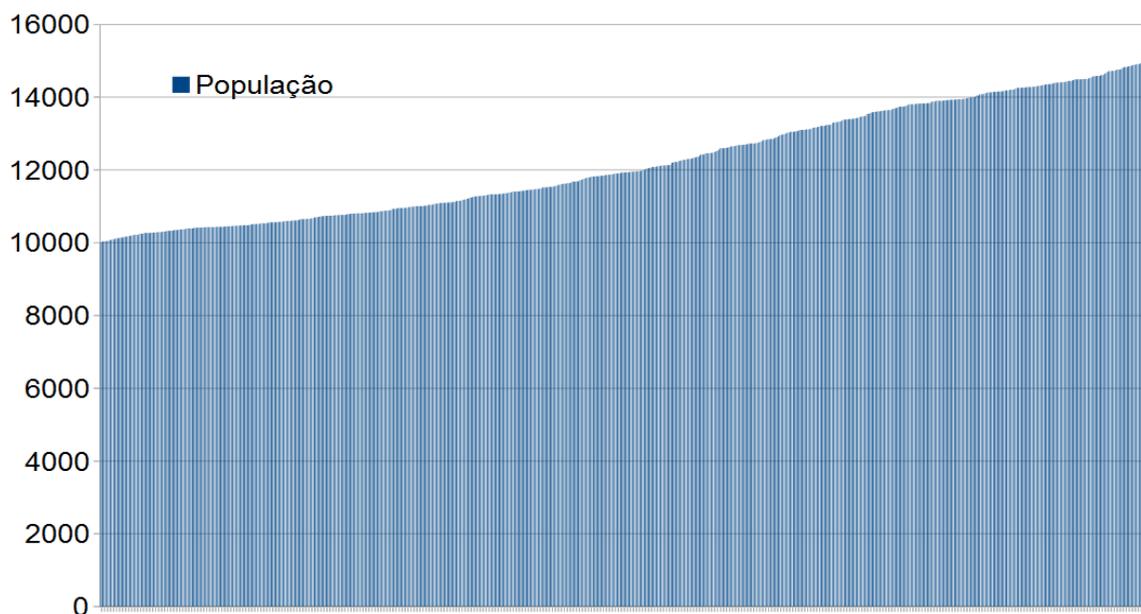


Gráfico 4 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de 10.001 até 15.000 habitantes

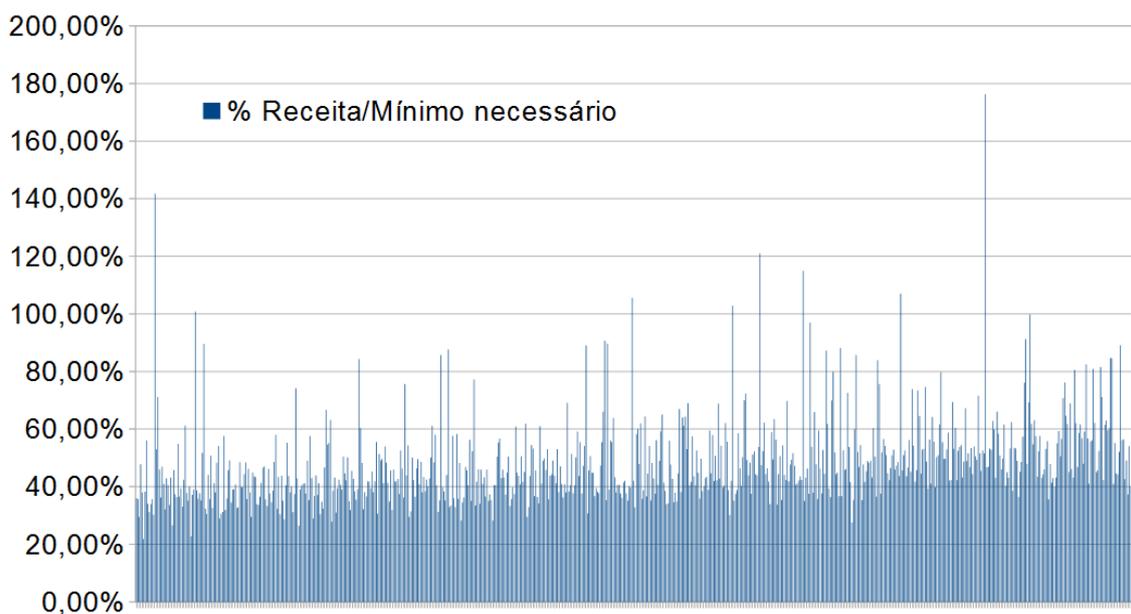


Tabela 10 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 30 mil habitantes

Capacidade Orçamentária das Câmaras Municipais em 2012, em cidades com 15.001 até 30.000 habitantes				
Mínima	Máxima	Media	Mediana	100% Sustentáveis
R\$ 1.138.626,93	R\$ 22.214.760,23	R\$ 2.952.820,02	R\$ 2.627.294,29	130 em 878
30,16%	588,36%	78,21%	69,58%	14,81%

Gráfico 5 - Representação gráfica da população em cidades de 15.001 até 30.000 habitantes

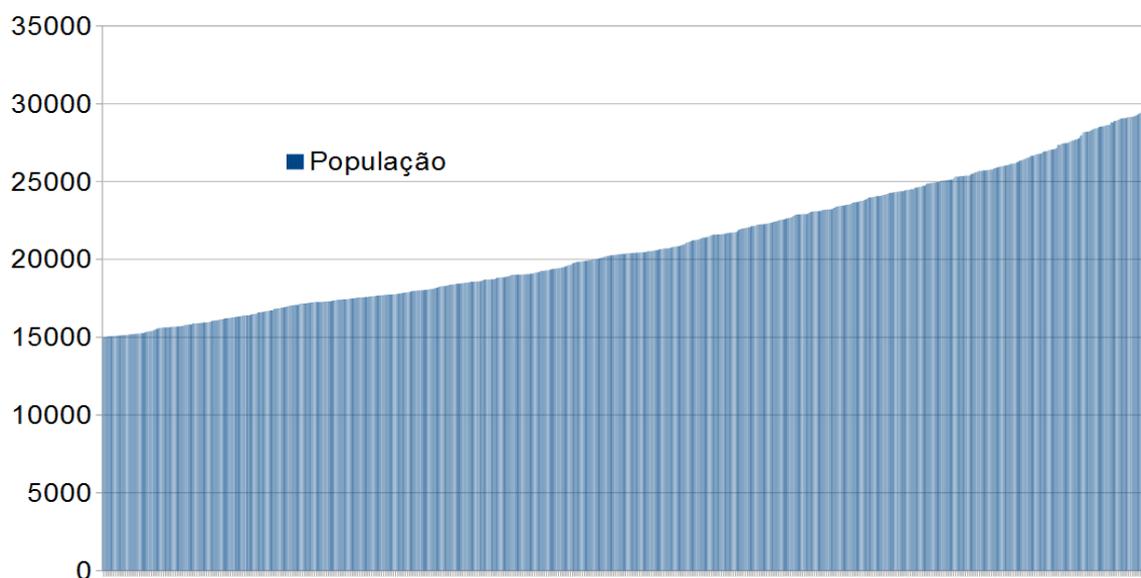


Gráfico 6 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de 15.001 até 30.000 habitantes

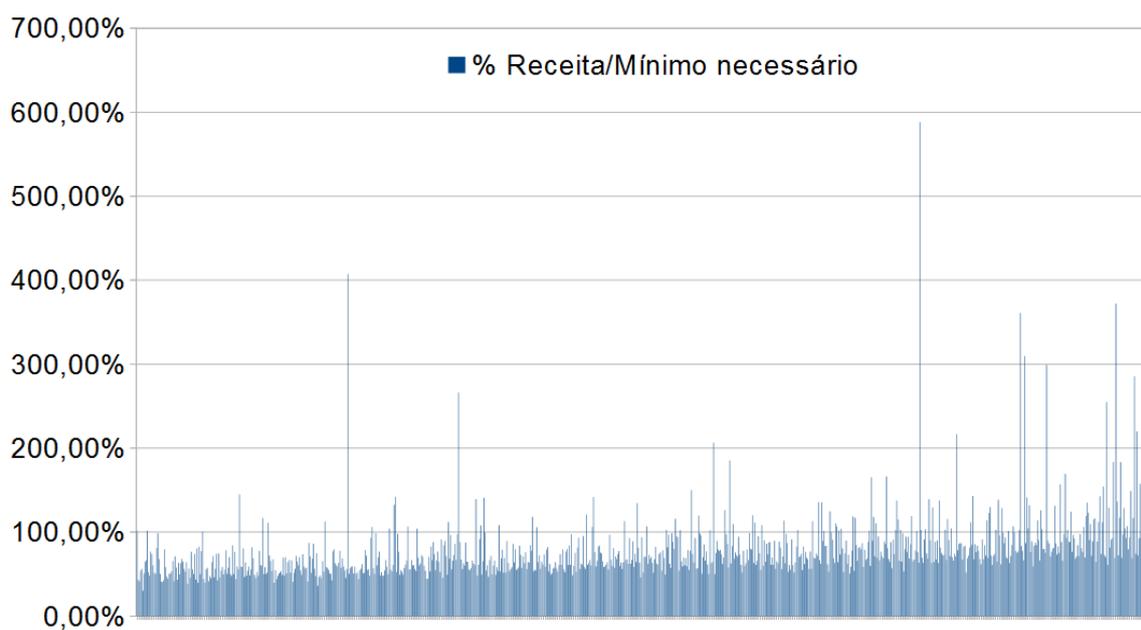


Tabela 11 - Capacidade Orçamentária das Câmaras de Vereadores em 2012, em cidades com até 50 mil habitantes

Capacidade Orçamentária das Câmaras Municipais em 2012, em cidades com 30.001 até 50.000 habitantes				
Mínima	Máxima	Media	Mediana	100% Sustentáveis
R\$ 2.008.134,17	R\$ 31.723.675,71	R\$ 5.143.990,70	R\$ 4.418.017,70	238 em 393
49,41%	780,58%	126,57%	108,71%	60,56%

Gráfico 7 - Representação gráfica da população em cidades de 30.001 até 50.000 habitantes

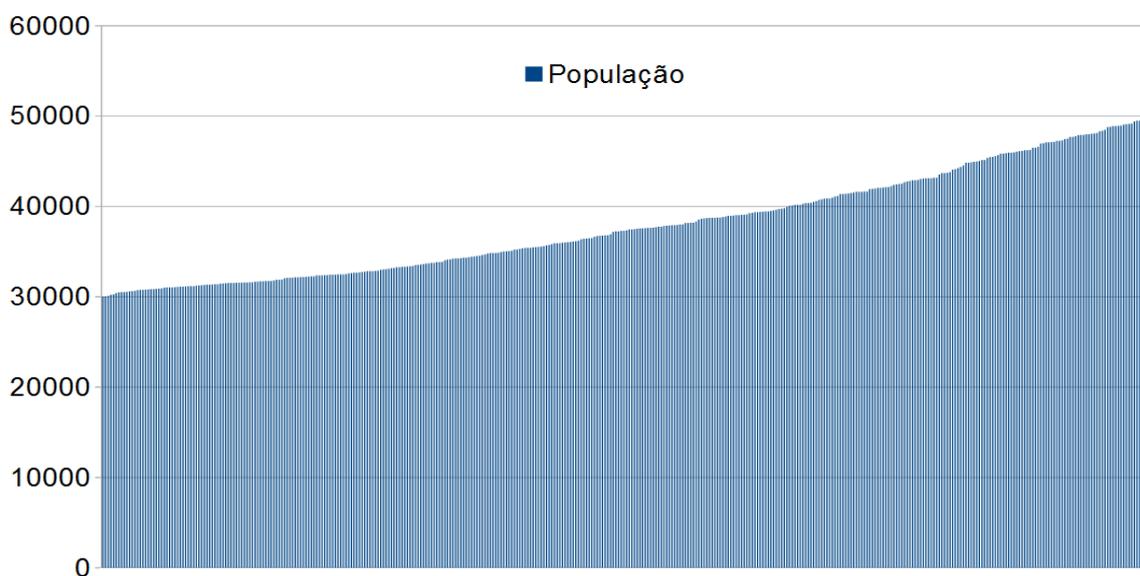
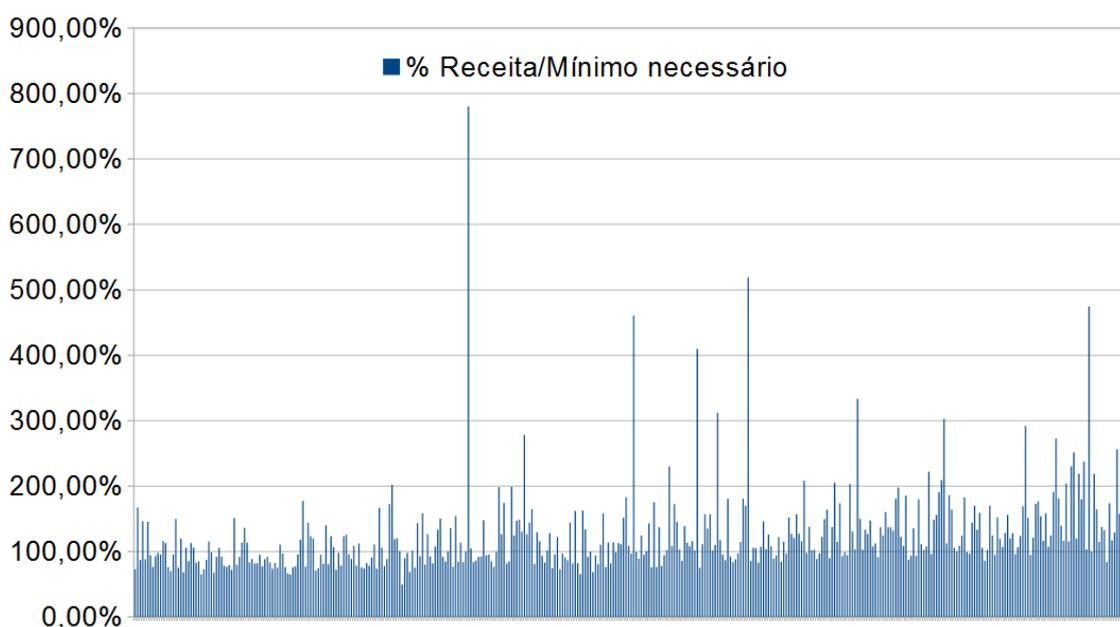


Gráfico 8 - Representação gráfica do percentual de receita total da Câmara de Vereadores em relação ao mínimo necessário, para cidades de 30.001 até 50.000 habitantes



1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos municípios de até dez mil habitantes analisados, a situação é desesperadora. Apenas 5 (cinco), dos 2.058 (dois mil e cinquenta e oito) têm condições de manter uma “estrutura operacional mínima”. Isso representa 0,24% do total. Mais assustador ainda é ver que a metade não tem nem mais de 27,61 % do orçamento necessário para financiar uma “estrutura operacional mínima”.

Nos municípios de dez mil e um habitantes até quinze mil habitantes analisados, a situação é praticamente a mesma. Apenas 9 (nove), dos 701 (setecentos e um) têm condições de manter uma “estrutura operacional mínima”. Isso representa 1,28% do total. Metade deles não tem mais de 44,94% do orçamento necessário para financiar uma “estrutura operacional mínima”.

Nos municípios de quinze mil e um até trinta mil habitantes analisados, a situação melhora, mas ainda é alarmante. Apenas 130 (cento e trinta), dos 878 (oitocentos e setenta e oito), ou seja, 14,81% deles têm condições de manter uma “estrutura operacional mínima”. Metade deles não tem mais de 69,58% do orçamento necessário para financiar uma “estrutura operacional mínima”.

Por fim, nos municípios de trinta mil e um até cinquenta mil habitantes analisados, a situação melhora consideravelmente, mas ainda é absolutamente preocupante. Apenas 60,56% têm condições de manter uma “estrutura operacional mínima”.

A apresentação destas capacidades financeiras das Câmaras de Vereadores brasileiras em cidades com até cinquenta mil habitantes cria uma reveladora visão sobre o orçamento dessas instituições. Entretanto esta monografia possui ainda alguns pontos controversos. Pontos arbitrários, como a 'justa valorização pecuniária' da carreira dos servidores das Câmaras Municipais e a 'Estrutura Organizacional Mínima' estabelecida como necessária ao pleno funcionamento das câmaras necessitam de mais “polimento empírico”. No primeiro caso, talvez a aplicação de “surveys”

pudesse resolver o problema da arbitrariedade com relação aos valores atribuídos na tabela de justa valorização pecuniária das carreiras do legislativo municipal.

Ao final, salienta-se que, para além de cumprir o requisito acadêmico da graduação, objetivou-se através desta monografia chamar a atenção para um tema esquecido, porém de suma importância social para melhoria da percepção do estado democrático brasileiro exatamente onde ele mais faz falta: nos rincões do país. Vale lembrar que sessenta e quatro milhões e meio de pessoas vivem nesses pequenos municípios, o que representa um terço da população brasileira.

Espera-se, portanto, que mais trabalhos abordando a Gestão dos Legislativos Municipais de até cinqüenta mil habitantes surjam para dialogar com esta monografia e preencher esta lacuna acadêmica. Na medida em que as conclusões preliminares aqui levantadas forem corroboradas por mais trabalhos que dialoguem com esta temática, mais consensos e uma maior compreensão acerca das capacidades financeiras das Câmaras devem surgir. Isso fará com que, no futuro, os legisladores federais se convençam a reforçar as limitações para criação de novos municípios e também se convençam a modificar as formas de financiamento, organização e funcionamento das Câmaras Municipais já existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco de dados orçamentários municipais da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>> Acesso em: 10 ago. 2013.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado Brasileiro. In: BRESSER Pereira, L.C. (Org.); GRAU, N.C. O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p.106.

BARROS, Alice Monteiro de. Contratos e regulamentações especiais de trabalho. São Paulo: LTr, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Minicódigos. CAHALI, Yussef S. (Org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Brasília. Manual de Redação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 420p.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. RAP, n. 34, mar/abr 2000, p. 133.

CARNEIRO JÚNIOR, Nivaldo; ELIAS, Paulo Eduardo. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. Revista da Administração Pública, v. 37, n. 2, março/abril, 2003, p. 201.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria geral de Administração. 4 ed. São Paulo: Makron Books, v. 1, 1995.

DELGADO, Maurício Godinho. Alterações contratuais trabalhistas. São Paulo: LTr, 2000.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. São Paulo: LTr, 2002.

FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 6. ed. Porto Alegre: Globo, 1984, v. I.

FREITAS, M. E. Cultura Organizacional: formação, tipologias e impactos?. São Paulo: Makron/McGraw Hill, 1991.

FREITAS, M. E. Cultura Organizacional: Identidade, Sedução e Carisma?. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.). O vereador e a câmara municipal. (Versão preliminar). Rio de Janeiro: IBAM, 2005. 86p.

JANNUZZI, Adriana Padula; NOGUEIRA, Aurifran Lopes; A gestão de pessoas nas Câmaras de Vereadores de municípios de até 50.000 habitantes. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005.

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio. Taubaté, SP, 2003. 168p.

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. Relatório da oficina de planejamento do Promolegis. Brasília, 27 de Agosto de 2004. Disponível em: <<http://www.abrascam.org.br/promolegis.html>> Acesso em: 10 set. 2005.

LAXE, João Baptista Cortines - Câmaras municipais (histórico). Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1885.

MARTINS, Ana Luiza. República: um outro olhar. São Paulo: Contexto, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 10ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. 882p.

MELLO, Diogo Lordello de (Coord.). O papel do vereador e a Câmara Municipal. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

NUNES, José de Castro - Do Estado federado e sua organização municipal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

PASCHOALETTO, Alberto Carlos. Desenvolvendo talentos no ambiente organizacional. Disponível em: <www.catho.com.br/jcs/in> Acesso em: 10 set. 2005.

PEIXOTO, João Paulo M. Reforma e modernização do Estado: aspectos da experiência brasileira recente. Sobral: Uva, 2000.

TCE-MG, CARTILHA DE ORIENTAÇÕES GERAIS PARA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, 2012