

## **Quanto Gastam a Assembleia Legislativa e o TCE do Seu Estado?**

Marcos Mendes<sup>1</sup>

Existe uma sensação generalizada de que as assembleias legislativas e os tribunais de contas estaduais consomem elevados recursos financeiros. Este texto avalia se isso de fato ocorre. Ademais, compara as despesas dos diferentes estados, de modo ressaltar os casos mais extremos.

A primeira constatação que se faz ao se buscar dados acerca das despesas anuais das assembleias e tribunais de contas estaduais é que falta transparência na divulgação de tais dados. Supostamente as informações deveriam estar disponíveis no sítio do Tesouro Nacional na internet, em um sistema de informação chamado “SISTN”<sup>2</sup>. Contudo, quando se solicitam as contas dos legislativos e tribunais de contas estaduais em tal sistema, a resposta quase sempre obtida é de que os dados estão indisponíveis.

A segunda opção de levantamento de dados é uma pesquisa na página de cada assembleia e cada TCE na internet. Os resultados também são pouco satisfatórios. Em vários estados, o máximo que se consegue é o valor orçado, não havendo dados para os gastos efetivamente empenhados ou liquidados.

Frente às dificuldades expostas, os dados apresentados a seguir podem não refletir fielmente a efetiva despesa de cada assembleia ou tribunal de contas. São, contudo, o melhor que se pôde obter.

---

<sup>1</sup> Doutor em economia. Consultor Legislativo do Senado. Autor de “Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro”. Ed. Campus/Elsevier.

<sup>2</sup> [https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon\\_internet/index.jsp](https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp)

A Tabela 1 mostra que o gasto total de assembleias e tribunais estaduais tem valores totais bastante relevantes. Em 2013 foram R\$ 14,5 bilhões, sendo R\$ 9,4 bilhões nas assembleias e R\$ 5,1 bilhões nos tribunais.

**Tabela 1 – Despesa Total de Assembleias Legislativas Estaduais e Tribunais de Contas Estaduais - 2013 (R\$ milhões)**

<b>ESTADO</b>	<b>ASSEMBLÉIA</b>	<b>TCE</b>	<b>Total</b>
RJ	1.113	562	1.676
MG	1.002	524	1.526
SP	819	586	1.406
RS	449	379	828
PR	495	231	726
PE	416	281	697
SC	479	169	648
DF	318	263	581
MT	328	253	581
GO	354	221	576
BA	406	160	566
PA	320	107	428
CE	347	72	420
AM	222	165	388
MA	256	93	350
MS	187	146	334
RN	266	63	329
PB	218	108	326
PI	232	75	307
RO	186	97	284
ES	144	122	266
SE	160	100	260
TO	150	77	227
AL	142	79	222
RR	138	47	185
AP	132	48	180
AC	113	43	157
<b>TOTAL</b>	<b>9.395</b>	<b>5.075</b>	<b>14.471</b>

Fontes: sites das assembleias e tribunais de contas na internet. Elaborado pelo autor.

Notas: Foi utilizada a despesa orçada para os seguintes estados: AP, CE, MA, PR, RO, RR, e para o TCE do PA. Foi utilizada a despesa liquidada para os seguintes estados: BA, ES, MT, PB. Para os demais casos utilizou-se a despesa empenhada.

Uma forma de detectar excessos nas despesas das assembleias e TCEs é verificar sua evolução ao longo do tempo. Para isso, é importante ter em conta que ambas as instituições realizam funções bastante padronizadas. As assembleias propõem e aprovam leis, bem como fiscalizam ações do Poder Executivo local. Os

TCEs cumprem função fiscalizadora com atribuições definidas nas constituições federal e estaduais. Por isso, suas estruturas operacionais e seus gastos não precisam crescer, ao longo do tempo, acima da inflação. Uma vez montada a estrutura de funcionamento de uma casa legislativa ou de um TCE (construção de sede, aquisição de equipamentos, etc.), os anos seguintes exigirão apenas as despesas de funcionamento (salários, material de escritório, etc.) e de reposição dos ativos depreciados (troca de móveis, de veículos, etc.).

Isso é muito distinto, por exemplo, da ação de uma secretaria de saúde, que amplia o número de postos de atendimentos, constrói novos hospitais, expande a clientela atendida. Difere, também, da ação de uma secretaria de educação, que incorpora novos alunos, contrata novos professores. Também não se compara às despesas de uma secretaria de obras que, a cada ano, gasta um montante maior ou menor de recursos, em função do número e do porte das obras realizadas.

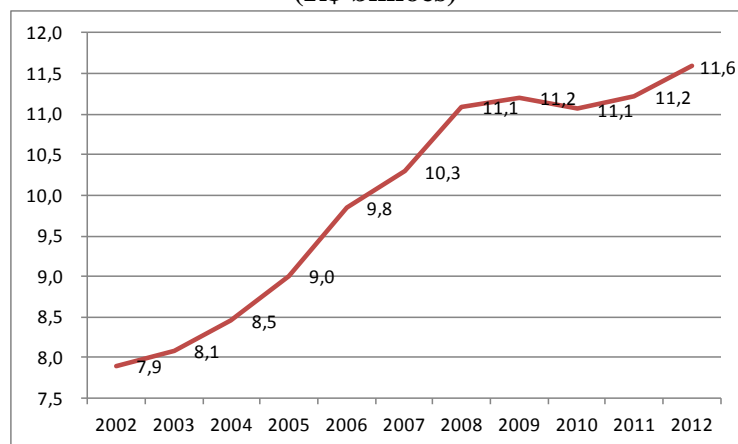
Quando uma assembleia ou um tribunal de contas aumenta, ano após ano, a sua despesa acima da inflação, isso significa que, provavelmente, ela está contratando mais funcionários, ou está concedendo aumentos reais aos funcionários e dirigentes, ou, ainda, está ampliando o seu gasto de consumo. Tais aumentos podem ser aceitáveis em alguns momentos. Por exemplo, uma assembleia que estava desestruturada, constrói uma nova sede ou repõe seu mobiliário. Ou, então, contrata assessores mais capacitados, que ganham salários maiores. Porém, não se deve imaginar como normal uma situação de crescimento real de despesa de assembleias e tribunais de contas ano após ano. No máximo se poderia esperar que a folha de salários cresça, em termos reais, no mesmo ritmo dos salários do setor privado.

Infelizmente a falta de informações disponíveis impede que se avalie a evolução das despesas totais de assembleias e TCEs ao longo do tempo. Há, contudo, um conjunto de informações disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional que ajuda nessa avaliação. Trata-se da despesa dos estados com a chamada “função legislativa”, que é distinta da despesa total de assembleias e TCEs.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento do Ministério do Planejamento, a “função legislativa” abarca todas as despesas das assembleias e TCEs em suas respectivas áreas fins. Diferem da despesa total de cada órgão por não considerar seus gastos com aposentadorias e pensões (classificadas na função “assistência e previdência”), bem como outras despesas como, por exemplo, planos de saúde para os servidores (classificadas na função “saúde”).

Deve-se utilizar essa estatística com cautela, afinal não se pode afirmar com segurança que todos os estados usem critérios similares para incluir ou excluir despesas em cada uma das diferentes funções. Feitas essas ressalvas, o Gráfico 1 mostra que o somatório de despesas legislativas no Brasil cresceu em termos reais, entre 2002 e 2012, nada menos que 47%, passando de R\$ 7,9 bilhões para R\$ 11,6 bilhões (em valores de 2012). Se supusermos que em 2002 o gasto desses órgãos era suficiente para o cumprimento de suas funções, não haveria motivos para, em 2012, eles se situarem em nível 47% mais alto. Destaque-se a título de comparação que, de acordo com o IBGE, o salário real médio entre março de 2002 e abril de 2014 para os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho aumentou em torno de 17%.

**Gráfico 1 – Despesa de Todos os Estados com a Função Legislativa – 2002-2012 (R\$ bilhões)**

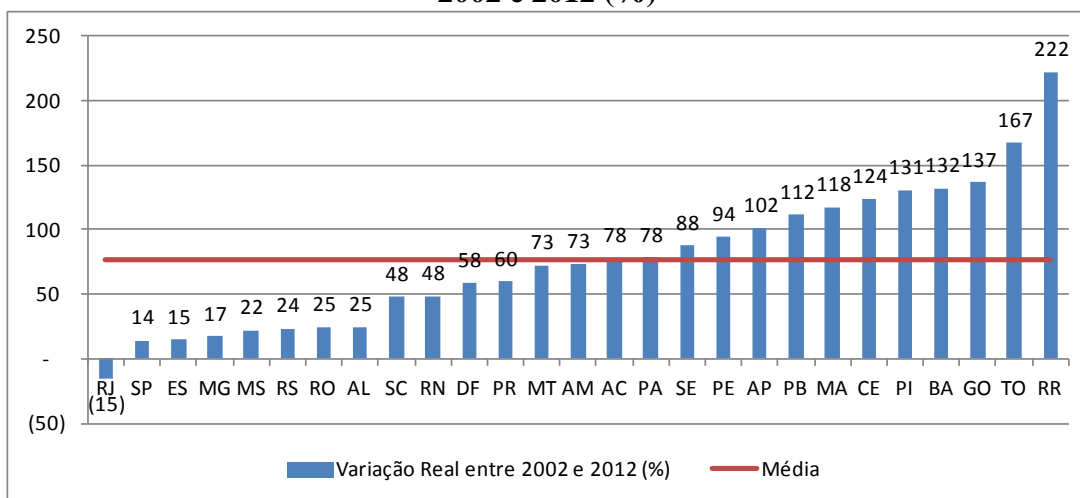


Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional – Execução Orçamentária dos Estados.  
Elaborado pelo autor.

Note-se que um dos fatores de elevação vegetativa da despesa, que é o aumento de gastos com aposentadorias e pensões, está excluído do conceito de “despesa legislativa”.

O Gráfico 2 mostra a evolução da despesa legislativa por estado, entre 2002 e 2012. Somente o RJ reduziu a despesa em 2012 na comparação com 2002. Porém, como será visto adiante, o nível dos gastos da assembleia e TCE desse estado foram bastante elevados em 2013, de modo que a queda real ao longo do tempo indica que houve apenas corte de parte do excesso.

**Gráfico 2 – Despesa com a Função Legislativa por Estado – variação real entre 2002 e 2012 (%)**

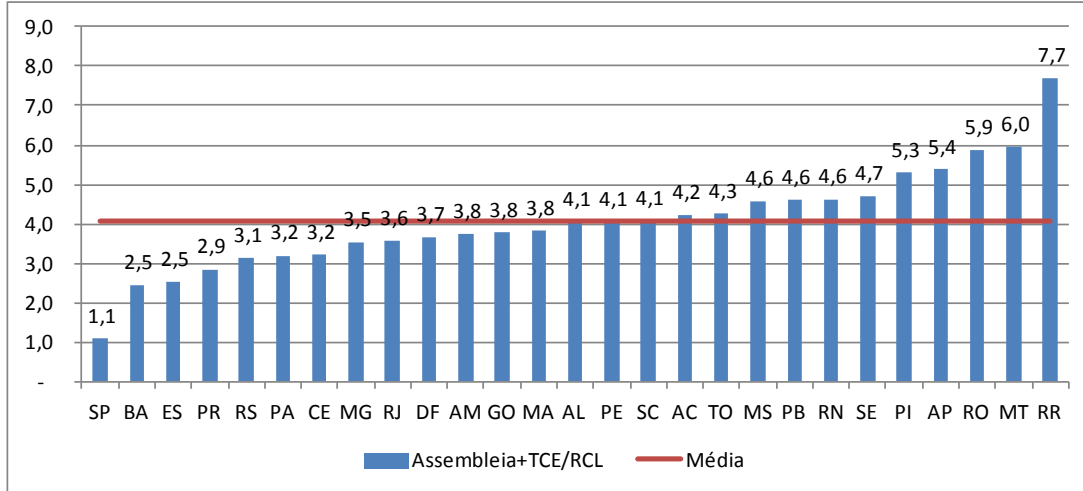


Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional – Execução Orçamentária dos Estados. Elaborado pelo autor. Nota: deflacionado pelo IPCA.

Somente RJ, SP, ES e MG não tiveram crescimento real significativo do gasto. Em nove estados a despesa mais que dobrou. Em RR multiplicou-se por 3,2. Onde cresceu pouco, essa despesa variou 25% entre 2002 e 2012, o que ainda é um aumento considerável.

O Gráfico 3 mostra que as despesas das assembleias e tribunais de contas consomem parcela significativa das receitas dos estados. Em média, elas representam 4,1% da Receita Corrente Líquida (RCL). Em Roraima chegam a consumir 7,7% da RCL.

**Gráfico 3 – Despesa Total das Assembleias e TCEs como proporção da Receita Corrente Líquida – 2013 (%)**

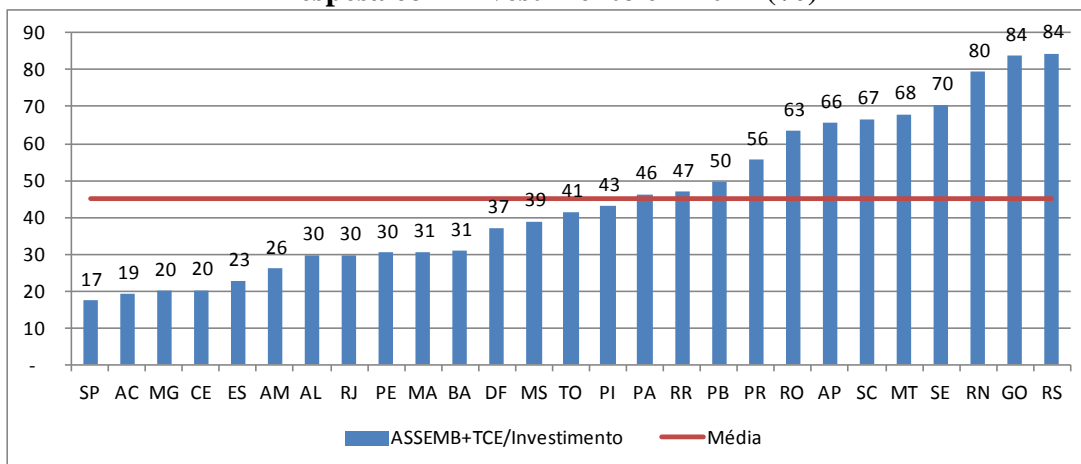


Fontes: sites das assembleias e tribunais de contas na internet e STN. Elaborado pelo autor.

Uma forma de verificar se isso representa uma despesa elevada, é comparar com outras categorias de despesa. Tomamos, a título de exemplo, os gastos estaduais com investimentos. Esses gastos são importantes para a população, visto que representam a construção de estradas, infraestrutura urbana, sistemas de saneamento básico, etc. O Gráfico 4 mostra que, em média, os gastos das assembleias e TCEs em 2013 equivalem a quase a metade de tudo o que se gastou com investimentos em 2012<sup>3</sup>. Em Goiás e no Rio Grande do Sul, os gastos com aqueles órgãos superam 80% do que se gasta em investimentos.

<sup>3</sup> Não foi possível obter, de forma desagregada para todos os estados, dados para os investimentos em 2013.

**Gráfico 4 – Despesa Total das Assembleias e TCEs em 2013 como proporção da Despesa com Investimento em 2012 (%)**

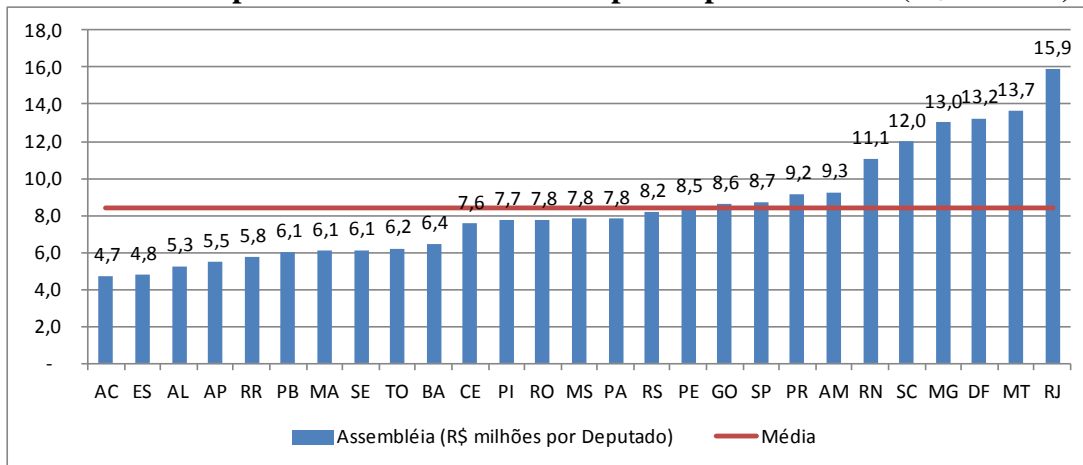


Fontes: sites das assembleias e tribunais de contas na internet e STN. Elaborado pelo autor.

Conforme afirmado acima, tanto as assembleias quanto os TCEs fazem um trabalho padronizado, tendo as mesmas atribuições constitucionais e legais nos diferentes estados. Por isso não há motivos para que as despesas das diferentes casas legislativas e TCEs do país sejam muito distintas entre si. Todas elas têm um custo fixo representado pela manutenção de sua sede e um custo variável, decorrente das suas operações cotidianas.

No caso das assembleias, o custo variável tende a crescer com o número de deputados: quanto mais deputados, maior o número de assessores, gabinetes, etc. O que o Gráfico 5 mostra, contudo, é uma grande dispersão do gasto total dividido pelo número de deputados. Enquanto no Acre esse indicador é de R\$ 4,7 milhões por deputado; no Rio de Janeiro essa cifra chega a R\$ 15,9 milhões.

**Gráfico 5 – Despesa Total das Assembleias por Deputado - 2013 (R\$ milhões)**



Fontes: sites das assembleias na internet. Elaborado pelo autor.

É verdade que estados com maior PIB e maior arrecadação tendem a gastar um pouco mais com suas assembleias. Afinal, o processo legislativo torna-se mais complexo, exigindo assessoria e estrutura operacional mais qualificada e, portanto, mais cara.

Esse argumento, contudo, não é suficiente para explicar a alta despesa de RJ e MG. Afinal, São Paulo, mais populoso e com população maior e organização urbana e econômica mais complexas, gasta bem menos por deputado. Também não há justificativa para gastos por deputado tão altos em MT, DF e SC.

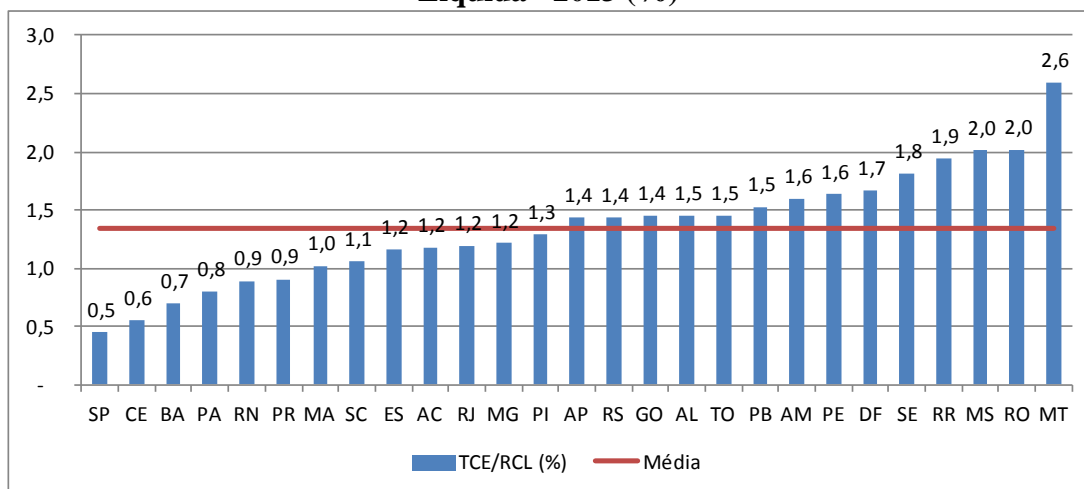
No caso dos TCEs não há, sequer, diferença no número de conselheiros entre estados, visto que o art. 75, parágrafo único, da Constituição Federal determina que todos eles devem ter sete conselheiros. Assim, o custo total de todos os TCEs deve ser bastante similar, o que faria com que os estados de menor receita gastassem uma parcela maior desta com o órgão. Ainda que se possa argumentar que estados com orçamentos maiores exigiriam auditorias mais complexas e mais caras, elas não seriam tão mais caras a ponto de, por exemplo, dobrar o custo de operação do TCE.

O Gráfico 6 mostra que o estado de maior receita (SP) tem, de fato, menor relação entre despesa do TCE e sua RCL. Contudo dois outros estados de alta RCL (MG e RJ) têm despesa muito maior como proporção da receita, ao passo que



estados de menor receita, como CE e BA, figuram com baixa relação entre despesa do TCE e RCL. Ou seja, a grande dispersão mostrada pelo Gráfico 6 sugere que há estados que gastam com os seus TCEs muito acima do que seria exigido por uma operação eficiente desses órgãos. O MT, por exemplo, apresenta razão entre gastos e RCL equivalente ao dobro da média nacional.

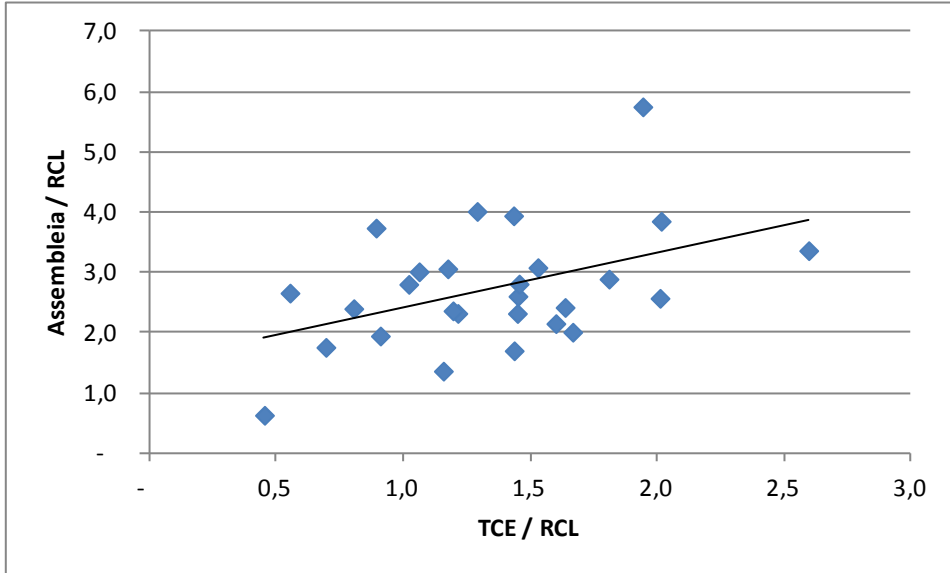
**Gráfico 6 – Despesa Total dos TCEs como proporção da Receita Corrente Líquida - 2013 (%)**



Fontes: sites dos TCEs na internet e STN. Elaborado pelo autor.

O Gráfico 7 mostra que os estados que têm alta relação entre despesa com TCE e RCL também tendem a ter alta relação entre gasto com a assembleia e a RCL. A correlação entre as duas variáveis é razoavelmente alta, equivalente a 0,45. Ou seja, parece haver uma decisão política, em cada estado, na qual alguns destinam muitos recursos para os dois órgãos, enquanto outros controlam mais fortemente ambas as despesas.

**Gráfico 7 – Despesa Total das Assembleias e dos TCEs como proporção da Receita Corrente Líquida - 2013 (%)**



Fontes: sites dos TCEs e Assembleias na internet e STN. Elaborado pelo autor.

Há, portanto, evidências estatísticas de que as despesas das assembleias e tribunais de contas estaduais cresceu acima do necessário ao longo dos últimos anos, bem como de que, pelo menos em alguns estados, situa-se muito acima do necessário para financiar o adequado provimento dos serviços essenciais fornecidos por aqueles órgãos.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2238>