



Gabinete de Conselheiro
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613 7155 / 7575 - Fax: 3613-7672
e-mail: gab.sergio@tce.mt.gov.br

II – RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, conheço do presente Reexame de Tese Prejulgada ante a legitimidade do consulente, bem como por haver sido formulada de forma fundamentada. Ademais, o reexame da tese prejulgada é o meio instrumental cabível previsto no Art. 237 do Regimento Interno desse Sodalício, estando, pois, presentes os requisitos para sua admissibilidade.

Inicialmente, não é demais lembrar que a função Consultiva do Tribunal de Contas, é uma das mais importantes competências atribuídas às Cortes de Contas, uma vez que essas representam a declaração pública do entendimento de um determinado assunto ou sobre a interpretação de determinada norma.

Jacoby Fernandes, leciona que: *“em termos de eficiência da Administração Pública, nada melhor para aqueles que lidam com finanças públicas que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo. Para esses, a ação preventiva resultante tem mais largo alcance, porque o controle orientador é muito mais eficiente que o repressivo.”*

Em sua função Consultiva o Tribunal de Contas tem o dever legal, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar n. 269/2007 de “interpretar a aplicação de dispositivos legais e regulamentares” concernentes a matéria de sua competência. Assim nos termos legais o TCE deve interpretar a norma.

A interpretação tem como objetivo fundamental o estudo dos processos de fixação do sentido e do alcance da norma jurídica e de sua criação, com a finalidade de extrair seu significado, seu conteúdo. As normas jurídicas têm por base um conceito amplo, geral e abstrato, havendo a necessidade da interpretação das mesmas para que se estabeleça um elo entre sua generalidade e os casos particulares concretos.

A função de interpretação da norma não é estática, pelo contrário, é dinâmica. A norma deve ser interpretada sob o ponto de vista de seu momento histórico social. Uma norma que em um determinado tempo produzia um determinado resultado, em um outro momento histórico ao ser interpretada e aplicada a um caso concreto poderá não produzir o mesmo resultado.

Pois bem, passando à análise de mérito da presente consulta, verifica-se que tal postulação de alteração da tese prejulgada apresentada pelo Conselheiro requisitante resumem-se em dois argumentos: a) ampliação indevida do objeto da consulta que deu ensejo à Resolução de Consulta nº 66/2011; e, b) incompatibilidade da tese constante dos itens “2” e “3” da Resolução de Consulta nº 66/2011 com a interpretação devida da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Gabinete de Conselheiro
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613 7155 / 7575 - Fax: 3613-7672
e-mail: gab.sergio@tce.mt.gov.br

Nesta esteira, necessário noticiar que a Resolução de Consulta nº 66/2011, originou-se do processo de consulta nº 19.199-0/2011, proposta pelo então Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, Vereador Júlio Pinheiro, sob a relatoria do Exmo. Senhor Conselheiro Domingos Neto.

A mencionada consulta promovida pelo Então Presidente do Parlamento desta Capital trazia a seguinte indagação:

“O pagamento de verbas rescisórias de servidores que ocuparam cargos comissionados no Poder Legislativo cujo período aquisitivo bem como exoneração do servidor se deu em exercícios anteriores ao corrente e não foram empenhadas, mas cujo requerimento administrativo do ex-servidor ou decisão judicial para pagamento das referidas verbas se deu no exercício corrente, é computada no exercício corrente para fins de apuração do limite de gastos com folha de pagamento estabelecido no Parágrafo 1º do Artigo 29-A da Constituição Federal?”

O consulente pretendia esclarecer, se os gastos com verbas rescisórias de exercícios anteriores são computadas na apuração do limite de gastos com folha de pagamento, estabelecido pelo § 1º do Artigo 29-A da Constituição Federal.

A Consultoria Técnica, em seu estudo técnico entendeu que o tema a ser respondido, ia de encontro a prejulgados deste Tribunal que dispunham sobre o cálculo da despesa com folha de pagamento das Câmaras Municipais, e que estes se encontravam dissonantes da doutrina e jurisprudência administrativistas dominantes no país.

Assim, a Consultoria Técnica, propôs ao então relator a rediscussão da jurisprudência desta Corte, em razão de que no caso havia uma profunda afinidade material entre o questionamento proposto pelo consulente e o conjunto de prejulgados deste Tribunal, e que mereciam revisão e conseqüente revogação, pois traziam o entendimento deste Tribunal sobre parcelas de gastos com pessoal que devem ou não ser computadas para a aferição do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88.

Lado outro, o Conselheiro relator acolheu a proposta de reexame de tese apresentada pela Consultoria Técnica, e que foi ratificada pelo Ministério Público de Contas, e submeteu-a a decisão plenária. Este Tribunal deliberou e reviu as teses anteriores que culminou com a revogação dos Acórdãos nº 586/2002, 1.752/2002, bem como reformou parcial o Acórdão nº 25/2005.

Após breve síntese dos fatos ocorridos passa-se então a análise do entendimento, adotado pelo Exmo Sr. Conselheiro, que propôs este pedido de Reexame, e que entendeu que houve um ampliação indevida do objeto da consulta que deu ensejo à Resolução de Consulta nº 66/2011.

Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede
1953

Edifício Marechal Rondon - Sede atual
2013



Gabinete de Conselheiro
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613 7155 / 7575 - Fax: 3613-7672
e-mail: gab.sergio@tce.mt.gov.br

Conforme já mencionado, o suscitante do reexame o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Julio Teis, argumenta que *“A consulta foi formulada pelo interessado originariamente sobre um determinado assunto, sendo respondida com uma ampliação indevida do seu objeto, mediante uma interpretação normativa contra legem (o que significa, em última análise, que este Tribunal legislou), sem que sequer o consulente tivesse suscitado dúvida sobre o assunto, em razão da resposta dada.”*

Para melhor entendimento da questão, traz a colação a ementa da Resolução de Consulta nº 66/2011, *verbis*:

“Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS. LIMITES. FOLHA DE PAGAMENTO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS ORIUNDAS DE VERBAS RESCISÓRIAS. INCLUSÃO NO LIMITE DE GASTOS COM FOLHA DE PAGAMENTO DO EXERCÍCIO EM QUE COMPETEM OS FATOS GERADORES. PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE PREVISTO NO § 1º, DO ARTIGO 29- A, DA CF/88 NÃO SE INCLUEM OS GASTOS COM INATIVOS, PENSIONISTAS, ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS E SERVIÇOS PRESTADOS POR TERCEIROS, DESDE QUE ESTES ÚLTIMOS SEJAM LEGÍTIMOS. REVOGAÇÃO DOS ACÓRDÃOS 586/2002 11752/2002. NOVA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO 25/2005.

1) Os processos de reconhecimento de dívidas referentes a obrigações trabalhistas havidas por exoneração de servidores públicos, devem compor o total de gastos com folha de pagamento do exercício em que ocorreram os respectivos fatos geradores, para fins de apuração do limite previsto no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988, considerando-se apenas as verbas de caráter remuneratório;

2) O conceito de folha de pagamento prescrito no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988 não se confunde com o conceito de despesa total de pessoal definido no artigo 18, da LRF; e,

3) A folha de pagamento das Câmaras Municipais, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do artigo 29-A, da CF/1988, não abrange os gastos com inativos, pensionistas, encargos previdenciários e serviços prestados por terceiros, salvo, neste último caso, os que configurarem a substituição ilícita de servidores públicos ou representarem a burla ao princípio do concurso público, quando serão abrangidos.”

Da leitura acima, verifica-se que a Resolução de Consulta nº 66/2011, por sua vez, trouxe a diferenciação dos conceitos de folha de pagamento previsto na Constituição Federal e despesa total de pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), excluindo do limite previsto na LRF os gastos com inativos, pensionistas, encargos previdenciários e serviços prestados por terceiros, salvo, no último caso, aqueles que representarem burla ao concurso público, caso em que serão abrangidos pelo referido limite legal.

Ou seja, conforme exposto pelo Conselheiro suscitante, a diferenciação dos conceitos acima expostos não merece prosperar, uma vez que levaria a distorções



Gabinete de Conselheiro
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613 7155 / 7575 - Fax: 3613-7672
e-mail:gab.sergio@tce.mt.gov.br

nos cálculos relativos à verificação de cumprimento dos limites previstos no art. 29-A da Constituição Federal, portanto, solicita o reexame da tese prejudgada constante da Resolução Normativa nº 66/2011.

Assim, comungo com a interpretação formulada pelo consulente, posto que, à consulta foi muito além da indagação feita, com ampliação indevida do objeto proposto, o que ocorreu a partir da posição adotada pelo Parecer nº 98/2011, da Consultoria Técnica, que foi acolhida pelo Ministério Público de Contas e pelo Conselheiro relator, e que acabou por prevalecer no julgamento do verbete.

De mais a mais, há de ressaltar que os trechos destacados na ementa acima citada, são suficientes a justificar a formulação do presente pedido de reexame de tese prejudgada, tendo em vista que os dois últimos itens da resposta extrapolam claramente o limites da dúvida apresentada pelo consulente, além do fato de que não se coadunam, a meu ver, com o disposto na Constituição Federal e com a interpretação devida da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). (grifo nosso)

Neste contexto, importa relevar que, o conceito de folha de pagamento, como posto na resposta dada, estabelece uma dicotomia com o conceito de despesa com pessoal que não encontra respaldo legal, em razão de que essa diferença não consta em texto normativo, e caso levada a efeito, pode gerar distorções nos cálculos dos limites constitucionais desses gastos, elevando-os significativamente e burlando, por via transversa, o percentual estabelecido nesses limites.

De sorte, que, a principal questão a ser questionada nesta resposta é a afirmativa de que os encargos previdenciários não estão abrangidos nos gastos relativos à folha de pagamento, para os fins de apuração do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.

Diante do exposto, entendo que a redação da referida resolução de consulta deve ser revista, porque houve uma nítida extrapolação do questionamento feito (o que de certa maneira significa que este Tribunal inovou no ordenamento jurídico, o que lhe é vedado, pois as respostas às consultas somente podem versar acerca da interpretação do Tribunal sobre dúvidas na aplicação de normas pré-existentes), mas principalmente para que não haja problemas quanto à interpretação dessas normas pelos órgãos fiscalizados, geradas a partir de orientação dada por este Tribunal, que tem efeito vinculante sobre os casos futuros, conforme disposição regimental do art. 238, da Resolução Normativa nº 14/2007.

III – DISPOSITIVO

Isto posto, desacolho o Parecer nº 2972/2012, emitido pelo Ministério Público de Contas da lavra do Dr. Alisson Carvalho de Alencar e, **VOTO** pelo



Gabinete de Conselheiro
Conselheiro Sérgio Ricardo
Telefone: 3613 7155 / 7575 - Fax: 3613-7672
e-mail: gab.sergio@tce.mt.gov.br

conhecimento da presente consulta, e no mérito pela sua procedência da presente, para alterar a redação da Resolução de Consulta nº 66/2011, com emissão de verbete nos seguintes termos:

“Ementa: REEXAME DE TESE. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS. LIMITES. FOLHA DE PAGAMENTO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS ORIUNDAS DE VERBAS RESCISÓRIAS. INCLUSÃO NO LIMITE DE GASTOS COM FOLHA DE PAGAMENTO DO EXERCÍCIO EM QUE COMPETEM OS FATOS GERADORES. PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE PREVISTO NO § 1º, DO ARTIGO 29- A, DA CF/88.

Os processos de reconhecimento de dívidas referentes a obrigações trabalhistas havidas por exoneração de servidores públicos devem compor o total de gastos com folha de pagamento do exercício em que ocorreram os respectivos fatos geradores, para fins de apuração do limite previsto no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988, considerando-se apenas as verbas de caráter remuneratório. Os encargos sociais de responsabilidade da administração, na condição de empregadora, assim como os proventos de aposentadoria e as pensões, devem compor o total de gastos com folha de pagamento da câmara municipal para fins de apuração do limite previsto no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988. Revoga-se a Resolução de Consulta nº 66/2011 a partir de 31-12-2013, devendo esta nova Resolução surtir seus efeitos a partir de 1º-1-2014.

Após as anotações de praxe, encaminhem-se os autos ao Serviço de Arquivo, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000.

É como voto.

Cuiabá, 12 de Dezembro de 2013.


Sérgio Ricardo
Cons. Relator

Conselheiro Sérgio Ricardo
Relator



Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede
1953



Edifício Marechal Rondon - Sede atual
2013