



PROCESSO Nº : 11.938-5/2012
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

PARECER Nº 2972/2012

Manifesta-se pela manutenção da tese exarada na Resolução de Consulta nº 66/2011, objeto de reexame no presente feito. Não inclusão, para fins de cumprimento de limite, dos encargos previdenciários, inativos e pensionistas no conceito de folha de pagamento (Artigo 29-A, §1º da CF/1988).

I – RELATÓRIO

1. Tratam os autos digitais de reexame de tese prejulgada contida na Resolução de Consulta n.º 66/2011, formulado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Júlio Teis. A mencionada consulta contém a seguinte ementa como resposta:

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 1 1752/2002. NOVA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO 25/2005.

2. Argumenta o Exmo. Sr. Conselheiro que a consulta originária foi respondida com ampliação de seu objeto e de forma contra *legem*, já que a dúvida era apenas se o pagamento de verbas rescisórias de servidores comissionados exonerados em exercícios anteriores deveria ser considerado no exercício corrente, para fins de cálculo dos limites de gastos com pessoal estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal.

3. 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 constitucional 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.

4. Por fim, aduz que a diferenciação dos conceitos acima expostos não merece prosperar, uma vez que levaria a distorções nos cálculos relativos à verificação de cumprimento dos limites previstos no art. 29-A da Constituição Federal e requer o reexame da tese prejudgada constante da Resolução Normativa nº 66/2011.

5. Os cultos expertos da Consultoria Técnica manifestaram nos autos segundo os termos defendidos na consulta de reexame de tese, e, ao fim, sugeriram a manutenção do conteúdo da Resolução Normativa nº 66/2011, com a modulação de seus efeitos, que deverão ser produzidos a partir do exercício financeiro de 2011. Gabinete do Procurador Geral Alisson Carvalho de Alencar / Tel.: 3613-7619 / e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br 2



6. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A – DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

7. O reexame de tese prejudgada é instrumento previsto no artigo 237 do Regimento Interno dessa Corte de Contas. Alterado o prejudgado, passa a ter força obrigatória a nova orientação, a partir de sua publicação.

8. No caso em tela, foi o reexame proposto por autoridade legítima e de modo fundamentado, razão pela qual encontram-se presentes todos os pressupostos de admissibilidade, o que impõe o seu conhecimento.

B – DO MÉRITO

9. Em relação ao mérito da consulta, a Douta Consultoria Técnica, em atendimento ao art. 234, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº14/07), realizou estudo sobre a matéria e elaborou resolução de consulta, nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº ____/2011. Câmara Municipal. Despesas. Limites. Folha de Pagamento. Resolução de Consulta nº 66/2011. Modulação de efeitos. A eficácia normativa e vinculativa dos itens “2” e “3” da Resolução de Consulta nº 66/2011 deve produzir seus efeitos somente para a competência do exercício financeiro de 2011 e seguintes, não podendo atingir exercícios anteriores, sob pena de violação à coisa julgada e ao princípio da segurança jurídica.



10. Não merece acolhida a afirmação trazida pelo Exmo. Sr. Conselheiro de que houve ampliação indevida do objeto da consulta. Isso porque há nítida relação entre o texto normativo constante da Resolução e a Consulta formulada na ocasião, já que versam diretamente 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.

11. Portanto, é necessário diferenciar os conceitos de folha de pagamento e gastos com pessoal para saber se o pagamento de verbas rescisórias de servidores comissionados exonerados em exercícios anteriores deveria ser considerado no exercício corrente, para fins de cálculo dos limites de gastos com pessoal estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal.

12. De igual maneira, não há respaldo ao segundo argumento trazido no pedido de reexame da Consulta, pelo qual não haveria que se diferenciar os conceitos de folha de pagamento e despesas com pessoal, já que tal previsão não constaria do texto normativo.

13. Entretanto, conforme restará demonstrado, o conceito de folha de pagamento prescrito no art. 29-A, § 1º, da CF/88 não se confunde com o conceito de despesa total de pessoal definido no art. 18, da LRF.

14. Logo, 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 art. 29-A da CF/88, 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 burla ao princípio do concurso público, quando integrarão a folha de pagamento.



15. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) traz o conceito de despesa total com pessoal, nos seguintes termos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

16. Sendo assim, nos termos da LRF a despesa total de pessoal é composta dos valores constantes da folha de pagamento e de outras parcelas delas decorrentes, como os encargos previdenciários, incluindo os valores dos contratos de prestação de serviços (§ 1º, do art. 18), nos casos de substituição de servidores públicos mediante a terceirização de mão de obra.

17. Entretanto, o art. 29-A, §1º, da CF/88, ao estabelecer o limite de gastos das Câmaras Municipais, utiliza conceito menos amplo, ou seja, folha de pagamento, que é o documento elaborado pela fonte pagadora, no qual se relaciona, além dos nomes dos empregados/prestadores, o montante das remunerações, dos descontos ou abatimentos e o valor líquido a que faz jus cada um dos empregados e/ou prestadores.

18. Verifica-se então que o conceito de folha de pagamento é mais



restritivo que o conceito de gastos com pessoal, tendo em vista que inclui apenas as parcelas de natureza remuneratória, e, excepcionalmente, algumas parcelas de natureza indenizatória ou previdenciária, devidas aos próprios beneficiários das verbas trabalhistas constantes da folha.

19. Correto, portanto, o teor da Resolução de Consulta ora questionada, ao prever que: *“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”*.

20. Nessa linha, a grande maioria dos Tribunais de Contas pátrios corroboram com o entendimento citado, conforme demonstrado a seguir:

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SÚMULA 100 (MODIFICADA NO D.O.C. DE 05/05/11 – PÁG. 10)

A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, não compreende os gastos com inativos, os encargos sociais e as contribuições patronais.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Processo de Consulta nº 270222-2/2001

[...]

a) a limitação do gasto de no máximo 70% da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos vereadores, estabelecida no § 1º do art. 29-A da CF deve ser entendido como quaisquer espécies remuneratórias dispendidas com pessoal ativo, incluído os subsídios dos vereadores;



b) na limitação do gasto de no máximo 70% da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluído os subsídios dos vereadores, estabelecida no § 1º do art. 29-A da CF não está incluída a despesa com encargos sociais e contribuição para previdência, nem os gastos com inativos e pensionistas realizados através do orçamento da Câmara Municipal .

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Provimento nº 56/2005.

(...)

Art. 14. A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, não poderá exceder a setenta por cento do limite estipulado no art. 13 deste Provimento.

§ 1º Incluem-se no total da folha de pagamento os seguintes itens de despesas:

I- despesas com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com legislação específica;

II- os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se destinarem à substituição de servidores;

III- as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais e da competência do período móvel em avaliação no exercício corrente;

IV- os vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza pagas a servidores efetivos do quadro;

V- o somatório dos subsídios pagos aos Vereadores, incluindo-se os membros da Mesa Diretora, durante a sessão legislativa ordinária;

§ 2º O gasto com a folha de pagamento não abrange as despesas com proventos e pensões de inativos da Câmara Municipal.

§ 3º As obrigações patronais não se incluem no percentual contido no caput deste artigo.

21. Como demonstrado, não são idênticos os conceitos de folha de pagamento e despesa total de pessoal, pois, apesar de possuírem, de algum modo, parcelas Gabinete do Procurador Geral Alisson Carvalho de Alencar / Tel.: 3613-7619 / e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br 7



coincidentes, a folha de pagamento faz parte da despesa total de pessoal. Porém, o conceito desta última é mais amplo, vez que abrange, ainda, parcelas atinentes a encargos patronais assumidos pelo Poder Público.

III – CONCLUSÃO

22. Diante do exposto o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** opina:

a) pelo **conhecimento** do presente feito, tendo em vista o atendimento dos pressupostos elencados no artigo 237 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/07);

b) pela **manutenção do entendimento exarado na Resolução de Consulta nº 66/2011**, nos termos apresentados pela competente Consultoria Técnica, conforme disposição do artigo 237 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/07).

c) pela **modulação dos efeitos jurídicos** da Resolução de Consulta nº 66/2011 para que produzam efeitos somente a partir do exercício financeiro de 2011, conforme parecer da Consultoria Técnica.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 3 de agosto de 2012.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador Geral de Contas