



**PROCESSO Nº : 6989-2/2014**

**PROCEDÊNCIA : UNIÃO DAS CAMÃRAS MUNICIPAIS DE MATO GROSSO -  
UCMMAT**

**INTERESSADO : PRESIDENTE DA UCMMAT**

**ASSUNTO : REEXAME DE TESE PREJULGADA  
(AUTOS DIGITAIS)**

### **PARECER Nº 1469/2014**

**EMENTA:**

MANIFESTA-SE PELO CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME TESE PREJULGADA.

## **1 - RELATÓRIO**

Trata-se de requerimento de reexame da tese prejudgada por meio da Resolução de Consulta nº 26/2013, apresentado pela União das Câmaras Municipais de Mato Grosso – UCMMAT, nos seguintes termos:

“Ante o todo exposto, solicitamos ao eg. Tribunal de Contas: a) a revogação da Resolução de Consulta nº 26/2013 e a preservação do conteúdo da Resolução de Consulta nº 66/201, (...); b) caso o Pleno entenda pela manutenção do novo conceito de folha de pagamento das Câmaras Municipais, os efeitos da Resolução nº 26/2013 sejam para o ano de 2015.”

O requerente não juntou outros documentos aos autos.

A Consultoria Técnica deste Tribunal verificou que os requisitos de admissibilidade do presente Pedido de Reexame de Tese Prejudgada foram preenchidos, e que o art. 237 da Resolução TCE/MT nº 14/2007 (Regimento Interno



do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE) autorizando, assim, o requerimento de reexame de teses prejudgadas nesta Corte de Contas por interessados legítimos.

Vieram os autos para análise e parecer ministerial.

É o breve relatório.

## 2 - FUNDAMENTAÇÃO

### Do juízo de admissibilidade do Reexame de Tese Prejudgada

O instituto do Reexame de Tese Prejudgada está disciplinado no art. 237 do RI – TCE/MT, o qual permite que o Tribunal Pleno reexamine tese prejudgada anteriormente, aplicando-se, na espécie, o mesmo procedimento adotado para a tramitação das consultas.

Para tanto, é imprescindível que o legitimado formule a **Pedido de Reexame de Tese Prejudgada**, apresentando-a através de quesitos objetivos, com o fim de uniformizar a jurisprudência referente às consultas (art. 238, parágrafo único, RI TCE/MT).

No vertente caso, verifica-se que o pedido atende os pressupostos de admissibilidade exigidos por esse Tribunal.

Ademais, observa-se que a peça inaugural do presente requerimento de reexame de tese apresenta fundamentação técnica com plausividade suficiente para amparar o pleito.



Assim, manifesta-se pelo **conhecimento** do presente pedido de Reexame de Tese Prejulgada.

### **Do questionamento**

Pela análise do requerimento formulado pelo consulente, constata-se, em síntese, que a UCMMAT pretende, alternativamente: **a)** a revogação da Resolução de Consulta nº 26/2013, com a restauração do conteúdo normativo anteriormente vigente por meio da Resolução de Consulta nº 66/2011; ou, **b)** caso não haja a revogação pretendida, que os efeitos vinculativos e normativos da Resolução de Consulta nº 26/2013 sejam modulados para vigência a partir do exercício financeiro de 2015.

Considerando a complexidade do tema, e as constantes alterações de entendimento sobre o tema, no âmbito desta Corte de Contas, pede-se vênica para transcrever as conclusões exaradas pela Consultoria Técnica.

Veja-se:

“a) tendo em vista a validade da Resolução de Consulta nº 26/2013, bem como a recenticidade de sua aprovação, esta Consultoria Técnica, observando a necessidade da preservação do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das decisões desta Corte, entende pela inoportunidade do presente requerimento de reexame de tese;

b) caso o Relator considere que o presente requerimento de reexame de tese reúne os requisitos de admissibilidade e que apresenta-se oportuna a reapreciação do mérito da Resolução de Consulta nº 26/2013, esta Consultoria Técnica elaborou o respectivo estudo técnico de mérito;



- c) o conceito de folha de pagamento prescrito no § 1º do artigo 29-A da CF/88 não se confunde com o conceito de despesa total com pessoal definido no art. 169 da CF/88 e no art. 18 da LRF;
- d) os limites de gastos com folha de pagamento e com despesa com pessoal previstos, respectivamente, no § 1º do artigo 29-A da CF/88 e no inciso III do artigo 20 da LRF, são distintos e devem ser observados cumulativamente;
- e) a folha de pagamento das Câmaras Municipais, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite previsto no § 1º do artigo 29-A da CF/88 não deve abranger os encargos previdenciários patronais e os gastos com inativos (aposentados e pensionistas);
- f) quanto aos serviços de terceiros esta Corte de Contas já tem prejulgado (Resolução de Consulta nº 14/2013) que pacifica a questão no sentido de que os serviços de terceiros não devem ser computados no limite da folha de pagamento dos legislativos municipais, desde que não venham a configurar a substituição ilícita de servidores públicos ou representar a burla ao princípio do concurso público;
- g) a maioria das Cortes de Contas nacionais que se manifestaram sobre o objeto deste reexame corroboram o entendimento consignado nos itens precedentes;
- h) de acordo com o art. 238 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14/2007) as Decisões Plenárias desta Corte sobre processos de consulta, quando tomadas por maioria, têm força normativa e vinculativa a partir de sua publicação;
- i) a eficácia da decisão a ser exarada neste processo de consulta merece ser modulada, aplicando-se os efeitos *ex tunc* ou *ex nunc*, de acordo com o entendimento adotado pelo Pleno, visando a preservação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade; e,



Considerando os argumentos técnicos e jurídicos e a jurisprudência apresentados neste parecer, bem como a admissibilidade regimental para a resposta ao presente requerimento de reexame de tese, sugere-se ao Tribunal Pleno que, ao julgar o presente feito, seja adotado alternativamente um dos seguintes encaminhamentos:

1. Caso o Tribunal Pleno desta Corte de Contas entenda pela inoportunidade do presente reexame de tese e decida por manter o conteúdo normativo e vinculativo constante da Resolução de Consulta nº 26/2013, sugere-se, cumulativamente: 1.1. Dar nova redação ao segundo verbete constante da ementa da Resolução de Consulta nº 26/2013, tendo em vista a necessidade de torná-la mais esclarecedora, nos seguintes termos:

CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS. LIMITES. FOLHA DE PAGAMENTO. CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS PREVIDENCIÁRIAS. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES. INCLUSÃO NO LIMITE. Os encargos sociais de responsabilidade da administração, na condição de empregadora, assim como os proventos de aposentadoria e as pensões, quando suportados diretamente pelo orçamento dos legislativos municipais, 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.

1.2. Aplicar efeitos *ex nunc* à nova Resolução, para que comece a produzir sua eficácia normativa a partir de 01/01/2015, criando assim um período razoável de transição para as Câmaras Municipais se adequarem a esta decisão, prevalecendo o entendimento previsto na Resolução de Consulta nº 66/2011 durante a execução orçamentária do exercício de 2014.

2. Caso o Tribunal Pleno desta Corte de Contas entenda pela conveniência e oportunidade de se realizar o presente reexame de tese e concorde com o estudo de mérito promovido pela Consultoria Técnica, sugere-se, cumulativamente: 2.1. A aprovação da seguinte ementa (§ 1º do artigo 234 do RITCE):



**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2014. Câmara Municipal. Despesas. Limites. Folha de Pagamento. Reconhecimento de dívidas oriundas de verbas rescisórias trabalhistas. Inclusão no exercício da competência dos fatos geradores das despesas. Encargos previdenciários patronais, inativos e serviços de terceiros. Exclusão.**

a) 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 das despesas, para fins de apuração do limite previsto no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988, considerando-se apenas as verbas de caráter remuneratório;

b) O conceito de “folha de pagamento” prescrito no art. 29-A, § 1º, da CF/88 não se confunde com o de “despesa com pessoal” definido no artigo 169 da CF/88, regulamentado pelos artigos 18 e 20, III, “a”, da LRF. Cada um desses conceitos destina-se a apuração de limites distintos, devendo ser observados pelos Legislativos Municipais cumulativamente.

c) 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 os encargos previdenciários patronais, com os inativos (aposentados e pensionistas) e com as terceirizações de serviços consideradas lícitas, observados, neste caso, os requisitos estampados na Resolução de Consulta nº 14/2013.

2.2. A revogação integral da Resolução de Consulta nº 26/2013;

2.3. A aplicação de efeitos *ex tunc* à nova Resolução para que comece a produzir sua eficácia normativa e vinculativa a partir de 01/01/2014”.

O cerne da presente Pedido de Reexame de Tese Prejudgada encontra-se na possibilidade de superação do entendimento constante da Resolução de Consulta n. 26, de 2013, segundo o qual o conceito de folha de



pagamento (art. 29-A, § 1º, CF/88) teria se equiparado ao conceito de despesa total de pessoal (art. 18, da LRF).

Em que pese a Consultoria Técnica tenha manifestado o entendimento primário no sentido de não ser alterado o teor da recente Resolução de Consulta n. 26, de 2013, alternativamente manifestou no sentido de ser observado o entendimento anterior, consubstanciado pela Resolução de Consulta nº 66/2011, posto que traduziria o correto entendimento acerca da controvérsia.

A redação da Consulta n. 26, de 2013, tem o seguinte teor:

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 26/2013 – TP, DOC de 19/02/2014 (republicação)**

**Ementa:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 66/2011. REVOGAÇÃO DA CITADA RESOLUÇÃO. NOVA DELIBERAÇÃO NOS SEGUINTE TERMOS:

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. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS. LIMITES. FOLHA DE PAGAMENTO. CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS PREVIDENCIÁRIAS. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES. **INCLUSÃO NO LIMITE.** 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.



teor:

Por sua vez, a Consulta n. 66, de 2011 (revogada), tinha o seguinte

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 66/2011**

**Ementa:** CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS. LIMITES. FOLHA DE PAGAMENTO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS ORIUNDAS DE VERBA 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 e 1752/2002. 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.



Com efeito, melhor razão assiste ao entendimento da Resolução de Consulta nº 66/2011 (revogada), o qual tem sido adotado por a maioria das Cortes de Contas do brasileiras.

É o que se comprova a ampla pesquisa realizada pela Consultoria (fls. 24-31 TCE/MT), com 16 (dezesesseis) Cortes de Contas, das quais 14 (quatorze) adotam o teor da consulta **revogada**.

Isto porque, os conceitos de folha de pagamento e despesa total de pessoal são distintos. Enquanto que a folha de pagamento é composta por verbas com caráter remuneratório (trabalhista ou estatutário), indenizatório e eventualmente previdenciário<sup>1</sup>, o total de despesa de pessoal é composto por verbas de caráter previdenciário, como são os encargos trabalhistas patronais, as pensões e aposentadorias<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; [\(Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. [\(Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

<sup>2</sup> 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.



Assim, o conceito de folha de pagamento é mais restrito do que o conceito de despesas totais com pessoal, além de possuir fundamento jurídico respaldado em ramos distintos do Direito.

Esse foi o entendimento defendido pelo Ministério Público de Contas, conforme parecer da lavra do Dr. Alisson Carvalho de Alencar, **não acolhido** quando do julgamento da Resolução de Consulta n. 26, de 2013.

Veja-se:

“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)”.

Ademais, a Resolução de Consulta n. 26, de 2013, não previu prazo razoável para produção de seus efeitos, o que poderá ocasionar prejuízos às Câmaras Municipais, as quais formularam o planejamento do exercício de 2014 sob a égide da antiga Resolução n. 66, de 2011.

Assim, ainda que não seja o caso de revisão da Consulta n. 26, de 2013, esta Corte de Contas, deve modular os efeitos desta resolução para o fim de não serem prejudicadas as Câmaras Municipais.

### **3 - CONCLUSÃO**

Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, em consonância com o artigo 43, inciso II da Lei



Complementar nº 269/2007 c/c § 1º do artigo 197 da Resolução Interna nº 14/2007  
**manifesta-se:**

**a) pelo conhecimento do Pedido de Reexame de Tese Prejudgada** ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade (parte legítima) e requerimento de reexame de tese (fundamentação técnica plausível), conforme disposto nos arts. 233, IV c/c o § 2º do art. 237, todos do RI do TCE-MT;

**b) no mérito**, acolhendo-se o parecer da Consultoria acerca da alteração da Consulta n. 26, de 2013, para o fim de passar a vigorar com a seguinte redação:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2014. Câmara Municipal. Despesas. Limites. Folha de Pagamento. Reconhecimento de dívidas oriundas de verbas rescisórias trabalhistas. Inclusão no exercício da competência dos fatos geradores das despesas. Encargos previdenciários patronais, inativos e serviços de terceiros. Exclusão.**

a) 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 das despesas, para fins de apuração do limite previsto no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988, considerando-se apenas as verbas de caráter remuneratório;

b) O conceito de “folha de pagamento” prescrito no art. 29-A, § 1º, da CF/88 não se confunde com o de “despesa com pessoal” definido no artigo 169 da CF/88, regulamentado pelos artigos 18 e 20, III, “a”, da LRF. Cada um desses conceitos destina-se a apuração de limites distintos, devendo ser observados pelos Legislativos Municipais cumulativamente.



c) 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 os encargos previdenciários patronais, com os inativos (aposentados e pensionistas) e com as terceirizações de serviços consideradas lícitas, observados, neste caso, os requisitos estampados na Resolução de Consulta nº 14/2013.

2.2. A revogação integral da Resolução de Consulta nº 26/2013;

2.3. A aplicação de efeitos *ex tunc* à nova Resolução para que comece a produzir sua eficácia normativa e vinculativa a partir de 01/01/2014”.

c) **alternativamente**, não sendo o caso de acolhimento do inciso anterior, seja a alterada a cláusula de vigência da Resolução de Consulta n. 26, de 2013, para que sua eficácia seja estendida a primeiro de janeiro de 2015, a fim de não prejudicar as Câmaras Municipais, as quais planejaram as despesas com pessoal sob a égide da Resolução de Consulta n. 66, de 2011 (revogada).

É o parecer.

**Ministério Público de contas**, Cuiabá/MT, 13 de maio de 2014.

(assinatura digital<sup>3</sup>)

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**

Procurador de Contas

---

<sup>3</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.