JULIO LAMBERTSON RABELLO



" Por derradeiro, quanto a esta questão e a de nº 2, gostaria de ressaltar que a percepção de parcelas relativas a sessões extraordinárias ou ajudas de custo (quando possíveis, dado o momento de sua ocorrência), independentemente do caráter que tenham (remuneratório ou indenizatório), dependem da necessária e expressa previsão legal para seu recebimento e da observância aos limites individuais e coletivos existentes para a remuneração dos vereadores, bem como para os gastos totais (e especificamente os com pessoal) do Poder Legislativo Municipal."

Conselheiro Julio Lambertson Rabello
Processo 211.128-3/05

SÍNTESE

CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta apresentada a esta Corte pelo Presidente da Câmara Municipal de Saquarema, Sr. José Carlos Cabral.

A autoridade, através do Ofício GP/CMS nº 076/05, acostado às fls. 02, objetiva dirimir dúvidas quanto à aplicação de dispositivos da Emenda Constitucional nº 25/2000, *in verbis* (fls. 08 e 09):

> *1. Deve o Poder Legislativo Municipal solicitar ao Poder Executivo Municipal que inclua na apuração das receitas que servem de base pra transferência financeira ao Legislativo Municipal, as receitas oriundas de Contribuição dos Servidores ao Regime Próprio de Previdência (RPPS)?*
>
> *2. Com relação à apuração do limite constitucional, com fulcro na EC 25/2000, de gasto com pessoal em 70% (setenta por cento) da receita recebida pela Câmara Municipal, tecnicamente, por força da Portaria STN 339/2001, tratada contabilmente com registro em conta de interferência financeira, as despesas inerentes à convocação extraordinária dos vereadores, excepcionalmente realizadas nos períodos de recesso parlamentar e de caráter indenizatório, devem ser excluídas ou deduzidas do montante do gasto classificado na natureza de despesa própria, assim chamada de "Vencimentos e Vantagens Fixas — Pessoal Civil", codificada por 3.1.90.11 (Portaria STN nº 163/2001, alterada pelo inciso III, art. 4º da Portaria Interministerial nº 325/2001), não computando, portanto, o montante pago a esse título na apuração do limite de 70% do gasto com pessoal em relação a receita recebida?*
>
> *3. Mesmo entendimento questiona-se em relação à despesa caracteriza por "Ajuda de Custo", deduzindo-se também do montante classificado na Natureza de despesa acima mencionada, por força das normas estabelecidas na Resolução nº 815/2004 que fixou a remuneração dos Vereadores para a Legislatura 2005/2008, classificando estas como indenizatórias, com cunho de custear as despesas de gabinete do vereador no desempenho das funções inerentes à representatividade que exerce?*
>
> *4. Qual o critério que deve ser adotado pelo Legislativo Municipal, para honrar seus compromissos, uma vez que iniciado o exercício tinha-se em mente, fruto de um planejamento para as futuras ações, uma estimativa de ingresso de recurso financeiro em determinada monta, e somente em meados de março do corrente exercício toma a Câmara ciência que a execução da receita do ente municipal do exercício anterior, portanto do ano de 2004, base de transferência ao Legislativo em 2005, atingiu patamar inferior ao previsto. Deve-se firmar entendimento*

junto ao Poder Executivo para que observe a previsão orçamentária, não promovendo redução dos valores a serem transferidos ao Legislativo, ou seja, mantendo as condições iniciais fixadas no orçamento municipal para a realização das despesas na função 01 (Legislativa), Subfunção 031 (Ação Legislativa), sem prejuízo daquele Poder infringir o disposto no inciso III do parágrafo 2º do artigo 29-A da CF?

Cumpre salientar que acompanha o referido ofício Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara de Saquarema. As questões acima foram interpretadas no Parecer na forma que abaixo transcrevo, resumidamente (fls. 03 a 06):

... faz-se necessária a apresentação de parecer jurídico acerca das questões levantadas, que, em apertada síntese, são as seguintes:

a) a inclusão ou não das receitas oriundas da contribuição dos Servidores ao regime próprio de Previdência Social na apuração das receitas que servem de base para a transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipais;

b) a inclusão ou não das despesas inerentes às convocações extraordinárias dos Edis no limite de gastos com pessoal de 70% da receita da Câmara Municipal, estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal;

c) a inclusão ou não das despesas caracterizadas como "ajuda de custo" no mencionado limite de gastos com pessoal da Câmara Municipal de Saquarema;

d) a legitimidade ou não da redução da transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo operada desde o mês de março de 2005, em relação aos ditames da Lei Orçamentária Municipal.

(...)

Portanto, acerca da questão "a" deste Parecer, entende este Assessor Jurídico que as receitas oriundas da contribuição dos Servidores ao regime próprio de Previdência Social devem ser incluídas na apuração das receitas que servem de base para a transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipais.

Acerca da questão "b" deste Parecer, há que se destacar o teor do art. 2º da Resolução nº 815/2004 da Câmara Municipal de Saquarema, que dispõe que "por sessão legislativa extraordinária, nos períodos de recesso, os Vereadores receberão parcela indenizatória equivalente ao valor do subsídio mensal, vedada a realização de mais de um período extraordinário no mês".

(...)

Portanto, na medida em que flagrantemente não possui natureza jurídica de subsídio, entende este Assessor Jurídico, em resposta ao item "b", que as parcelas indenizatórias decorrentes de sessão legislativa extraordinária em período de recesso não devem incluir-se no limite de gastos com pessoal de 70% da receita da Câmara Municipal, estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, pois estes referem-se a subsídios.

Com relação ao item "c" deste Parecer, salienta-se que a "ajuda de custo" é prevista ao Vereador pelo art. 3º da Resolução 815/2004, possuem, da mesma forma, caráter cristalinamente indenizatório, sendo tal natureza jurídica estabelecida inclusive no próprio texto normativo, pelo que, pelos mesmos fundamentos acima, entende esta Assessoria que também não incluem-se nos limites de gasto com pessoal de 70% da receita da Câmara, estabelecida pelo art. 29-A da CF.

Finalmente, acerca do item "d" desta peça, aduz-se que o repasse de receita do Poder Executivo ao Poder Legislativo é estabelecido "em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária" (inciso III, do § 2º, do art. 29-A da CF).

(...)

Não resta dúvida que, em caso de diminuição da receita do Município, o Poder Legislativo deve observar, ao final do exercício, o limite de gastos de 70% dessa receita, operando até mesmo devolução de eventuais recursos excedentes ao limite de gastos. Entretanto, é seu direito constitucional receber os repasses conforme estabelecido na Lei Orçamentária, sob pena de total insegurança administrativa e ingerência do Poder Executivo na administração interna do Poder Legislativo. (...)

Preliminarmente os autos foram encaminhados à 2ª Inspetoria-Geral de Controle de Pessoal — 2ª IGP, para manifestação quanto à sua área de competência. Assim, foram respondidas as questões "b" e "c" constantes do Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara de Saquarema (fls. 19 e 20).

Quanto à questão "b", ponderou a Inspetoria a necessidade de se distinguir entre Sessão Extraordinária (que tem cunho remuneratório) e Sessão Legislativa Extraordinária, disposta no art. 57 da CF (cujo caráter é indenizatório). Relativamente à questão "c", considerou que a resposta à mesma resta prejudicada, por se referir a caso concreto, uma vez que o consulente cita ato normativo local para sua interpretação.

Foi sugerido então o encaminhamento do presente à Subsecretaria de Controle Municipal — SUM, com vistas à Inspetoria competente, para apreciação das demais perguntas feitas.

A 6ª Inspetoria Regional de Controle Externo — 6ª IRE, ao observar este processo quanto aos pressupostos para sua admissibilidade, concluiu pelo atendimento dos mesmos.

Quanto ao mérito, efetuando reexame de todas as questões apresentadas no mencionado Parecer da Assessoria Jurídica, apresentou suas ponderações (fls. 23 a 28):

> ⇒ Questão "a": "No que diz respeito à contribuição ao regime próprio de previdência municipal, entendemos não ser adequado o cômputo da mesma na base de cálculo para repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, já que são recursos vinculados."
>
> ⇒ Questão "b": citando outros processos já aprovados em Plenário, a Inspetoria pondera que "... podemos depreender que se for o caso da verba indenizatória de que trata o § 6º, inciso II, e § 7º, do art. 57, da Constituição Federal, não deverá ser computada no limite de que trata o § 1º, do art. 29-A, da Constituição Federal. Se for o caso de verba remuneratória (prorrogação das sessões ordinárias realizadas dentro do período da legislatura), entendemos que deverá ser computada no limite de que trata o §1º, do art. 29-A, da Constituição Federal";
>
> ⇒ Questão "c": "... trata-se de verba remuneratória, devendo ser computada para aferição do referido limite, conforme posição adotada pelo plenário no processo TCE nº 270.222-2/01... Outrossim, ..., deve o jurisdicionado atentar para a decisão do caso concreto no processo TCE nº 214.253-5/05, de fixação da remuneração dos agentes políticos do Município de Saquarema.";
>
> ⇒ Questão "d": a partir da legislação pertinente, foi exposto que a lei orçamentária deve ser cumprida pelo Poder Executivo, relativamente aos repasses à Câmara Municipal. Todavia, esta lei e os próprios repasses devem observar os limites impostos pela Constituição Federal (art. 29-A — limite máximo de repasses e de gastos do Legislativo) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º — adequação das despesas às efetivas receitas arrecadadas, para manutenção do equilíbrio orçamentário e financeiro).

A instrução concluiu pois pela expedição de ofício ao consulente, cientificando-o do exposto e pelo posterior arquivamento do processo.

Após reexame dos autos, a SUM expressou concordância com a Inspetoria, acrescentando em sua sugestão o item de "Conhecimento" da consulta pelo Plenário. Posteriormente, encaminhou os autos à Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA, conforme disposto no Ato Normativo deste Tribunal de nº 78, de 03/03/2005.

A CEA, às fls. 33, manifestou-se conforme a SUM.

A Secretaria-Geral de Controle Externo — SGE encaminhou os autos ao Gabinete

da Presidência — GAP (fls. 34), a fim de que, em atendimento ao disposto no artigo 3º da Deliberação TCE nº 216/2000, fosse ouvida a Procuradoria Geral deste Tribunal — PGT, antes da designação do Conselheiro Relator do processo.

O parecer elaborado pela Procuradoria (fls. 37 a 46) trouxe à discussão os seguintes itens, tomando por base as questões constantes do Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara de Saquarema:

⇒ Questão "a"

A partir de tais considerações, infere-se que, embora todos os tributos representem ingressos públicos, nem todos eles constituem receita pública.

É esse o caso das contribuições dos servidores ao regime de previdência social, eis que seus recursos encontram-se vinculados a uma destinação constitucionalmente determinada.

Assim sendo, à luz da dicção do art. 29-A da CR, as referidas contribuições sociais restam excluídas do somatório para efeito de repasse à Câmara Municipal.

⇒ Questão "b"

Consoante pronunciamento deste Tribunal (processo nº 241.068-3/00), durante o período de funcionamento regular da Casa Legislativa, como extensão de suas atividades rotineiras, as verbas pagas aos parlamentares pelas sessões extraordinárias então realizadas assimilar-se-iam a "horas extras", sendo, conseguintemente, classificadas como parcelas remuneratórias.

De um outro lado, o pagamento pelo comparecimento às sessões legislativas extraordinárias, ocorridas ao longo do período de recesso, em convocação da respectiva Casa, seria de índole indenizatória, na medida em que teria o propósito de recompensar os parlamentares pela instalação de sessão legislativa fora do período de legislatura ordinária.

Conseguintemente, no caso em que as parcelas assumem caráter remuneratório, integram a folha de pagamento, devendo ser consideradas no limite referido no § 1º do art. 29-A da CR. Quando, de outro modo, as verbas pagas pelas sessões extraordinárias adquirem feição indenizatória, não compõem a folha de pagamento, excluindo-se daquele limite.

⇒ Questão "c"

Ocorre que o instituto da ajuda de custo tem natureza indenizatória, haja vista o

contorno jurídico que lhe foi conferido pela Lei 8.112/90. Isto, a não ser que seja pago com habitualidade, desnaturando-se como verba indenizatória e passando a caracterizar-se como parcela remuneratória. Pertine observar os contornos que hajam sido conferidos a tal parcela pelo estatuto regente dos servidores do respectivo ente.

(...)

Dito isto, portanto, temos que, no momento de aplicar-se a regra do § 1º do art. 29-A da CR, há que se observar se mesmo as parcelas que porventura, e, eventualmente, venham a ser interpretadas como exceção à parcela única que compõe o subsídio, devem ser inclusas no conceito maior de "folha de pagamento".

Quer-nos parecer que a lógica seguida, com propriedade, por este Tribunal, é a de considerar como folha de pagamento as verbas de cunho remuneratório, excluindo, desse espectro, as que ostentem caráter indenizatório. E isto, devido à excepcionalidade e imprevisibilidade do pagamento de indenizações, conforme exaustivamente assentado.

⟹ Questão "d":

Nesse ponto, remetemos ao que restou assentado pelo Corpo Instrutivo, às fls. 27:

Segue o parecer da Procuradoria, relatório do Subprocurador-Geral, que acrescentou, relativamente à questão "a", a informação de que decisão análoga já fora tomada por esta Corte nos autos do Processo TCE nº 203.065-7/05 — Consulta da Câmara Municipal de Cordeiro, conforme voto de minha lavra, acolhido pelo Plenário em 22/11/2005.

O Ministério Público (MP) junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Horacio M. Medeiros (fls. 49), manifestou-se de acordo com as conclusões da Procuradoria Geral.

Encaminhado o administrativo a meu Gabinete, para relatoria, prolatei voto, acolhido pelo Plenário em 30/03/06, pela diligência interna do mesmo. Foi solicitado novo parecer da PGT e do MP, tendo em vista a edição da Emenda Constitucional nº 50/2006, que vedou "... o pagamento de parcela indenizatória, em razão de convocação" para sessão legislativa extraordinária.

A 6ª IRE, em nova manifestação, acrescentou aos comentários anteriores as seguintes informações (FLS. 55 a 60):

⟹ Questão "a": A decisão proferida nos autos do Processo TCE nº 200.538-3/05, conforme voto de minha lavra, ratifica o entendimento de que "... as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas

próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF), e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas";

⇒ Questão "b": "Note-se, entretanto, que a partir de 24 de fevereiro de 2006, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 50/06, que deu nova redação ao artigo 57 da Constituição Federal, o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação de sessão extraordinária, passou a ser vedado..."

⇒ Questão "c": Destacou a Inspetoria o voto relativo ao Processo TCE nº 202.461-8/05, que estabeleceu parâmetros para pagamento de subsídios da legislatura 2005/2008:

II.1. A Verba de Representação poderá ser somada ao subsídio, compondo uma parcela única, que deverá obedecer a todos os limites legais;

II.2. Os subsídios já fixados em parcela única devem obedecer a todos os limites legais, destacando-se que não será admitida qualquer extrapolação sob o argumento do exercício da Presidência da Câmara, tendo em vista a inexistência de limites diferenciados para este cargo;

II.3. Os subsídios fixados em percentual devem ser convertidos para moeda corrente, com data-base de 01/01/05, e revistos na mesma época, na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme previsto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

⇒ Questão "d": não houve novos comentários.

Destarte, a Inspetoria mantém sua sugestão de expedição de ofício ao consulente, cientificando-o do exposto e de posterior arquivamento do processo.

A SUM também manteve seu posicionamento, concordando com a Inspetoria, mas acrescentando em sua sugestão o item de "Conhecimento" da consulta pelo Plenário (fls. 61 e 62).

Em prosseguimento, a SGE encaminhou os autos ao GAP, que os remeteu à PGT.

Após reexame da matéria, considerando a Emenda Constitucional nº 50/06, a PGT, representada pela Procuradora Daniela Pinheiro Calucci Speciale (fls. 67 a 72), argumentou:

A nosso ver, diante do cenário político que motivou a edição da Emenda Constitucional nº 50/06, a interpretação que mais se acomoda à razão de ser da

nova norma é no sentido da proibição de todo e qualquer pagamento a parlamentares, como decorrência da participação em sessões extraordinárias, sendo indiferente a natureza jurídica do prefalado pagamento.

Somos de opinião de que apenas hão de ser devidos, durante esta ocasião, os subsídios regulares pagos aos Congressistas.

O Subprocurador-Geral Arnao Mendes de Hollanda Filho também complementou suas ponderações anteriores, desta forma (fls. 73):

No que diz respeito da exegese da Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006, que alterou o artigo 57 da Carta Fundamental e alguns de seus parágrafos, em especial o 7º, que veda o pagamento de parcela indenizatória a parlamentares, em decorrência de convocação de sessão extraordinária, entendo que a nova regra constitucional deva ser interpretada restritivamente, de maneira a permitir o pagamento aos edis quando da participação em sessões legislativas extraordinárias ***realizadas dentro do período da legislatura ordinária****, sendo que nesta hipótese, sempre excepcional, tal pagamento deverá ser computado nos limites de despesa com pessoal, em face do que dispõe o artigo 29-A, da CF/88 (caráter remuneratório).*

Com efeito, os membros do Congresso Nacional, após a Emenda Constitucional nº 50, deixarão de receber parcelas de natureza indenizatória em razão das futuras convocações de sessões extraordinárias, ***no período que abrange o chamado recesso parlamentar.***

O Sr. Procurador-Geral Sylvio Mário Brasil, tendo em vista a divergência de entendimentos na PGT, expressa sua concordância com o entendimento do Sr. Subprocurador-Geral. Destaco, abaixo, alguns trechos do relatório do Sr. Procurador (fls. 74 a 76):

... entendo que a EC nº 50 pretendeu vedar tão-somente o pagamento relativo a comparecimento às sessões legislativas extraordinárias, realizadas durante o recesso, este sim, de caráter indenizatório.

Em linhas gerais, s.m.j., mesmo após a edição da EC nº 50, o pagamento das sessões extraordinárias realizadas no período regular de funcionamento das Câmaras e Assembléias manteve a sua característica remuneratória.

(...)

A propósito, quer nos parecer que o legislador, socorrendo-se da expressão "vedado o pagamento de parcela indenizatória", quis excluir da proibição a parcela de natureza remuneratória, que é devida nas hipóteses de sessão

> *extraordinária realizada durante a jornada normal dos parlamentares. Se assim não fosse, teria o legislador constituinte derivado expressamente mencionado a vedação a pagamento "de qualquer espécie", independentemente de sua natureza — remuneratória ou indenizatória. E como dizia Clóvis Beviláqua, se assim a Constituição o quisesse "di-lo-ia claramente"...*

A referida divergência motivou ainda a recomendação de que o Conselho de Administração desta Corte se manifestasse "... quanto à correta interpretação do artigo 57, parágrafo 7º, da CRFB/88".

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira (fls. 77 a 82), se manifestou nos seguintes termos:

> *... nos processos de consulta, o Ministério Público deve limitar-se a atuar como custos legis, pronunciando-se estritamente acerca da regularidade formal do procedimento, sem adentrar em questões de mérito, zelando assim pela higidez da ordem jurídica.*
>
> *(...)*
>
> *Ante o exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO em consonância com o d. Corpo Instrutivo, opinando pelo CONHECIMENTO desta consulta, porquanto cumpridos os requisitos de forma, abstendo-se do pronunciamento quanto ao mérito, haja vista o disposto no inciso IX do art. 129,* in fine, *da Constituição da República.*
>
> É o Relatório.

A consulta ora em análise preenche os pressupostos para sua admissibilidade elencados nos artigos 1º e 2º da Deliberação TCE nº 216/2000, uma vez ter sido formulada por Titular de Poder Legislativo Municipal e se referir à dúvida quanto à aplicação de dispositivo legal relativo à matéria de competência deste Tribunal, além de conter a indicação precisa do seu objeto. Destaque-se ainda, ter sido encaminhada com Parecer do órgão de assessoria jurídica daquele Poder. Todavia, considerando que, conforme contido no art. 4º da Deliberação TCE nº 216/00, as consultas não devem se referir a casos concretos e sim a teses, entendo pois que as indagações em tela têm como objetivo dirimir as dúvidas expressas no Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara da Saquarema, afastando-se nas questões "c" e "d", respectivamente, a menção ao Município consulente e ao período de tempo destacado.

Ultrapassadas as preliminares e considerando as teses formuladas, entendo que as indagações objetos do presente processo devam ser respondidas.

Quanto ao mérito, as análises procedidas pelo Corpo Instrutivo e pela

Procuradoria deste Tribunal abordaram a matéria de forma própria, tendo por fundamentos aspectos importantes. Acrescentarei apenas alguns comentários no que tange às 2ª e 3ª questões, por entender que as mesmas têm respostas diferentes, conforme o momento de sua análise.

Relativamente à sugestão do Sr. Procurador-Geral deste TCE, de que a questão da interpretação do § 7º do artigo 57 da CF deveria ser objeto de estudo pelo Conselho Superior de Administração, a despeito da relevância da matéria, entendo que a mesma possa ser debatida nestes autos.

Dessarte, objetivamente, passo, a seguir, a comentar os pontos que considero mais relevantes das questões em apreço.

1ª Questão) Quanto à inclusão ou não das receitas oriundas da contribuição dos Servidores ao regime próprio de Previdência Social na apuração das receitas que servem de base para a transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipais

A questão apresentada possui objeto idêntico àquele observado no Processo TCE nº 203.065-7/05, consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Cordeiro, apreciado em Sessão Plenária de 22/11/2005. Conforme voto por mim proferido naqueles autos foram apresentadas as seguintes ponderações e conclusões:

> *O referido artigo 29-A da Constituição Federal limita pois o total das despesas dos Poderes Legislativos Municipais (excluídas aquelas com seus inativos) a percentual, definido em função do número de habitantes da localidade, das receitas tributárias e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Carta Magna, auferidas no exercício imediatamente anterior àquele que se analisa. Dispõe ainda que, no máximo, 70% das despesas das Câmaras podem se dar com sua folha de pagamento (incluído neste conceito os subsídios dos vereadores). O desrespeito a tal disposição constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara. Por sua vez, foram tipificados como crimes de responsabilidade do Prefeito a realização de repasse acima do definido no artigo, o não envio do mesmo até o dia vinte de cada mês e "... enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária".*
>
> *Observe-se assim que o texto constitucional determina como base de cálculo para aferição do limite máximo das referidas despesas legislativas (e, por conseqüência, do valor máximo a ser repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo) o somatório das receitas tributárias e algumas transferências*[1].

1 - IOF sobre o ouro (na forma do § 5º do art. 153 da CF), tributos sujeitos à repartição constitucional tributária – pertencentes aos Municípios (art. 158 da CF) e parcela dos tributos entregues ao Municípios pela União (art. 159).

Neste dispositivo o legislador fez referência a dois conceitos — receitas tributárias e de transferências. Tais conceitos encontram correspondência na classificação econômica-contábil das receitas públicas, inserta no Capítulo II da Lei Federal nº 4.320/64, assim:

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

(...)

§ 4º A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES
Receita Tributária
Impostos
Taxas
Contribuições de Melhoria
Receita de Contribuições
Receita Patrimonial
Receita Agropecuária
Receita Industrial
Receita de Serviços
Transferências Correntes
Outras Receitas Correntes

RECEITAS DE CAPITAL
Operações de Crédito
Alienação de Bens
Amortização de Empréstimos
Transferências de Capital
Outras Receitas de Capital

A classificação em destaque é econômica e também contábil. Obviamente prende-se também aos conceitos jurídicos pertinentes, mas não tem eminentemente tal caráter.

A Portaria nº 219 da Secretaria do Tesouro Nacional[2] de 29/04/2004[3], que aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública, aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim define receitas tributárias e de contribuições:

2 - A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central de contabilidade da União, ao qual compete, conforme disposto na LRF (§2º do art. 50), a "... edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, ...,enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67" (Conselho de Gestão Fiscal).
3 - A referida Portaria entrou em vigor na data da sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2005 e de sua respectiva execução.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, as receitas correntes serão classificadas nos seguintes níveis de subcategorias econômicas:

4.1.1 Receita Tributária

São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dessa forma, é uma receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

(...)

O Código Tributário Nacional define tributo no art. 3º como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" e define suas espécies da seguinte forma:

Impostos — conforme art. 16, "imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte";

Taxa — de acordo com o art. 77, "as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição";

Contribuição de Melhoria — segundo o art. 81, "a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado".

4.1.2 Receita de Contribuições

É o ingresso proveniente de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas. Apesar da controvérsia doutrinária sobre o tema, suas espécies podem ser definidas da seguinte forma:

Contribuições sociais — destinadas ao custeio da seguridade social, compreendendo a previdência social, a saúde e a assistência social;

Contribuições de intervenção no domínio econômico — deriva da contraprestação à atuação estatal exercida em favor de determinado grupo ou coletividade;

Contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas — destinadas ao fornecimento de recursos aos órgãos representativos de categorias profissionais legalmente regulamentadas ou a órgãos de defesa de interesse dos empregadores ou empregados.

(...)

ANEXO I – DISCRIMINAÇÃO DA RECEITA

CÓDIGO	*ESPECIFICAÇÃO*
1000.00.00	*Receitas Correntes* *Registra o valor total da arrecadação das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes.*
1100.00.00	*Receita Tributária* *Registra o valor total da arrecadação da receita tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria).*
(...)	
1200.00.00	*Receitas de Contribuições* *Registra o valor total da arrecadação de receita de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em beneficio destes, de sistemas de previdência e assistência social.*
1210.00.00	*Contribuições Sociais* *Registra o valor total da arrecadação com contribuições sociais constituídas por ordem social e profissional.*
(...)	
1210.29.00	*Contribuições Previdenciárias do Regime Próprio* *Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições referentes ao Regime Próprio de Previdência Social, compreendendo as contribuições de entidades e as contribuições de servidores.*

Destaque-se que a Portaria nº 303 da Secretaria do Tesouro Nacional de 28/04/05[4], que aprovou a 2ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública, também aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dispõe de forma análoga ao exposto.

Como se pode verificar, as contribuições previdenciárias dos servidores para o custeio do seu sistema próprio de previdência devem ser classificadas como

4 - A referida Portaria entrou em vigor na data sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2006 e de sua respectiva execução.

receitas de contribuição social, integrando o total das receitas correntes e não, especificamente, como receitas tributárias.

É fato que a divisão qüinqüipartida dos tributos — impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais[5] e empréstimos compulsórios — é amplamente mencionada em obras e artigos de diversos juristas, em pareceres de Tribunais de Contas e de Justiça de diversos Estados brasileiros e até pelo Supremo Tribunal Federal, em manifestações expressas. Todavia, como procurei explicitar, não me parece que o conceito de receita tributária, contido no art. 29-A da CF, deva ser confundido com a definição da natureza tributária (classificação eminentemente jurídica) de um dado recurso.

Quando o legislador quis tratar de natureza tributária, o fez, como no caso do art. 212 da CF. Naquele dispositivo ficou estabelecido:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifo meu)

A definição de "receita resultante de impostos" foi especificada ao se detalhar que nesta se inclui aquele imposto recebido por transferência, em função do fenômeno constitucional da repartição da receita tributária. Destarte, naquele conceito estão contidos todos os impostos (natureza jurídica), independentemente da forma de sua arrecadação — própria (receita tributária do ente que a arrecada) ou por terceiros (receita de transferência vinda do Estado ou da União). Inclusive, há que se ressaltar, ser entendimento expresso desta Corte a inclusão neste conceito — com conotação jurídica — das receitas provenientes da arrecadação de valores inscritos em dívida ativa — impostos (classificada como outras receitas correntes) e do ICMS-desoneração das exportações (classificado como receita de transferência). Prevalece pois, no caso, o conceito jurídico do termo "receita resultante de impostos", ou seja, receitas cuja natureza jurídica seja de imposto, não sendo importante sua classificação econômica. Caso só se fizesse menção a receita de impostos, voltaríamos à mencionada classificação, não se incluindo recursos outros classificados sob outras denominações.

Quando nos deparamos com o art. 29-A da CF não temos o mesmo enfoque. Não foi discriminado que a base de cálculo em comento seria formada por "receitas de natureza tributária" ("receitas resultantes de tributos") e sim por receitas tributárias, o que remete para a classificação da Lei Federal nº 4.320/64.

5 - Onde estão inseridas a contribuições previdenciárias dos servidores para o custeio do seu sistema próprio de previdência

Corroborando este entendimento é preciso ressaltar a unicidade orçamentária.

A Constituição Federal traz um dos mais importantes princípios orçamentários que regem a elaboração e a execução do orçamento em nosso país — o da unidade. Conforme contido no § 5º do art. 165, o orçamento é, na realidade, uma tríade, composto pelos orçamentos fiscal; de investimento das empresas em que o ente público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e da seguridade social.

Apesar de único, cada um desses "orçamentos" tem suas finalidades específicas.

A seguridade social foi assim definida no art. 194 da CF:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Desta forma, o orçamento da seguridade social deve conter os programas de trabalho governamentais ligados às ações com as finalidades acima tipificadas — saúde, previdência e assistência social.

Funções distintas tem o orçamento de investimentos nas empresas, voltado especificamente para custeio e investimentos destas unidades.

Por exclusão, temos o orçamento fiscal, aquele que, via de regra, engloba a maior parte das receitas e despesas do ente da federação.

As receitas em debate (contribuição social dos servidores ao custeio do seu sistema de previdência) compõem pois o orçamento da seguridade social, possuindo destinação vinculada aos objetos do mesmo.

O orçamento do Poder Legislativo de um Município integra o chamado "orçamento fiscal". São pois as receitas pertinentes a este orçamento que o devem financiar. Incluir as receitas referidas — receitas do orçamento da seguridade social — em base de cálculo para aferição de um orçamento máximo fiscal do Legislativo é o mesmo que descaracterizar os objetos destes orçamentos tão diferentes.

Acrescente-se que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao regulamentar o artigo 169 da Constituição Federal, no que tange ao limite para as despesas com pessoal, excluiu de tais despesas aquelas custeadas com recursos próprios do sistema de previdência local (o limite prende-se pois aos gastos incorridos com os recursos do tesouro local). Também excluiu da receita corrente líquida (base de cálculo para o limite identificado) tal montante.

Desta forma, a lei resguardou os recursos da espécie, que possuem destinação vinculada, qual seja, a formação do orçamento da Seguridade Social, integrante do orçamento público (Princípio Orçamentário da Unidade). Incluir tais recursos para os efeitos do artigo 29-A é, assim, no meu entender, determinar ao Poder Executivo que destine valores de outras receitas (destaque-se a já expressiva vinculação orçamentária) para compor o montante a ser repassado ao Legislativo, já que desta origem não poderá se valer, por se tratar de receita vinculada, que pertence ao orçamento da seguridade social — orçamento da previdência.

Tendo em vista o exposto, não posso concluir de outra forma, senão:

• as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF) e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas;

• tal afirmação decorre do fato de que o referido art. 29-A da CF faz menção ao termo "receitas tributárias" e não a "receitas de natureza tributária". O primeiro conceito é econômico-contábil e, para este, as receitas referidas são classificadas como de contribuições sociais;

• ainda, ressalto que tais receitas são vinculadas ao orçamento da seguridade social e não ao orçamento fiscal, onde se inclui o orçamento do Poder Legislativo.

(...)

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO da presente consulta.

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Sr. Joaquim Gerk Tavares, Prefeito Municipal de Cordeiro, para que tome ciência desta decisão nos termos deste Voto.

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria das Sessões para que, ao efetuar a expedição do ofício, faça juntar àquele cópia do inteiro teor deste Voto, do relatório da 4ª IRE e da CEA e do Parecer da Procuradoria-Geral deste Tribunal.

IV - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria das Sessões para que proceda à expedição de ofícios a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais, jurisdicionados desta Corte, informando o entendimento desta Corte firmado nos autos deste administrativo, juntando aos mesmos cópia do inteiro teor deste Voto:

• as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF) e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas;

• tal afirmação decorre do fato de que o referido art. 29-A da CF faz menção ao termo "receitas tributárias" e não a "receitas de natureza tributária". O primeiro conceito é econômico-contábil e, para este, as receitas referidas são classificadas como de contribuições sociais, não devendo, portanto, compor a base de cálculo descrita no referido art. 29-A da CF;

• ainda, ressalto que tais receitas são vinculadas ao orçamento da seguridade social e não ao orçamento fiscal, onde se inclui o orçamento do Poder Legislativo;

• este TCE, somente quando do exame das contas relativas ao exercício de 2006, ou seja, no transcorrer do ano de 2007, procederá suas análises sob o prisma do novo entendimento ora expresso;

• considerando se aproximar o fim do exercício de 2005, a partir do próximo ano — 2006, os jurisdicionados, caso venham a adotar o entendimento expresso neste voto, deverão proceder às medidas cabíveis para se adequarem a nova posição desta Corte quanto à não inclusão das receitas de contribuição social dos servidores para o custeio do seu sistema previdenciário na base de cálculo definida no art. 29-A da CF (gastos máximos do Poder Legislativo — repasses máximos do Poder Executivo às Câmaras Municipais).

V - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

Desta forma, reitero que o entendimento desta Corte é de que as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF) e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas.

Registro ainda que a Portaria nº 340 da Secretaria do Tesouro Nacional de 26/04/2006[6] (3ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública), que revogou aquela de nº 303, citada no voto reproduzido, bem como a Portaria Conjunta nº 02 da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal de 08/08/2007[7] (4ª

6 - A referida Portaria entrou em vigor na data da sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2007 e de sua respectiva execução.
7 - A referida Portaria entrou em vigor na data da sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2008 e de sua respectiva execução.

edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública), que revogou a mencionada Portaria nº 340, dispõem de forma análoga quanto à discriminação das receitas tributárias e de contribuições, expostas às fls. 95 e 96.

> ***2ª Questão) Quanto à inclusão ou não das despesas inerentes às convocações extraordinárias dos Edis no limite de gastos com pessoal de 70% da receita da Câmara Municipal, estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal***

Primeiro, conforme bem destacado pelo Corpo Instrutivo, esta Corte também já se pronunciou quanto aos itens que deverão compor o conceito de folha de pagamento para os fins do § 1º do art. 29-A da CF, que limita os gastos das Câmaras Municipais com sua folha a, no máximo, 70% (setenta por cento) de sua receita, assim:

> Processo TCE nº 270.222-2/01 — Sessão de 30/08/01
> Relator: Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior
>
> *a)* ***a 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 Constituição Federal* ***deve ser entendido como quaisquer espécies remuneratórias despendidas com pessoal ativo, incluindo os subsídios dos vereadores;***
>
> *b) na limitação do gasto de no máximo 70% da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluindo os subsídios dos vereadores, estabelecida no §1º do art. 29-A da Constituição Federal 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;* (grifos não originais)

Assim, caso as despesas com convocações extraordinárias dos edis tenham caráter remuneratório, deverão ser computas como gastos com folha de pagamento.

Desta forma, ainda não é possível dar por encerrada esta discussão. Para responder à questão apresentada é preciso pois conhecer da natureza das Sessões Extraordinárias, se remuneratória ou não.

Faz-se pois imprescindível observar o momento em que as análises de cumprimento ou não das disposições do artigo 29-A da CF (e também do artigo 20 da LRF que limitou as despesas com pessoal, conceituadas como despesas com espécies remuneratórias) são empreendidas.

Alguns marcos importantes devem ser observados:

• em 26/07/2005 foi aprovada a Lei nº 11.143, que definiu o valor do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A partir desta, o inciso XI do artigo 37[8] e o § 4º do artigo 39[9] da CF, que tratam da remuneração dos agentes políticos, tornaram-se auto-aplicáveis;

• Processo TCE nº 202.461-8/05, aprovado em Sessão de 30/08/2005. Trata o administrativo da análise de ato de fixação dos subsídios dos vereadores de Miracema, para a legislatura 2005 a 2008. A decisão proferida expõe o entendimento desta Corte sobre a remuneração dos agentes políticos, tendo em vista a legislação então vigente. Esta foi comunicada a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmara jurisdicionados desta Corte;

• a edição da Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006, que modificou o artigo 57 da CF. Para os objetivos deste trabalho ressalte-se a alteração do § 7º, abaixo transcrito:

> *§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.* ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)***

Os marcos em referência e o alcance dos mesmos delimitam as respostas à questão formulada:

1) Análises relativas a sessões extraordinárias ocorridas até 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143[10])

A natureza das Sessões Extraordinárias, se remuneratória ou não, foi debatida no Plenário deste Tribunal, sendo firmado o seguinte entendimento:

8 - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)***
(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)***

9 - *Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (****Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)***
(...)
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)***

10 - A Lei nº 11.143 passou a vigorar em 27/07/05, data de sua publicação.

Processo TCE nº 241.068-3/00 — Sessão de 07/05/02
Relator: Conselheiro Sergio F. Quintella

Quando as sessões extraordinárias forem realizadas por iniciativa do próprio Poder Legislativo como prorrogação das sessões ordinárias e realizadas dentro do período de funcionamento da legislatura, por ter característica de retribuição por "horas extras", há que ser classificada como parcela remuneratória (...)

Por outro lado, quando tais sessões extraordinárias derivarem da aplicação do inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição Federal, ou seja, em conseqüência da "convocação do Congresso Nacional" (por simetria, do órgão do Poder Legislativo correspondente nos Estados, Distrito Federal e Municípios) há que ser entendida, qualquer remuneração paga aos parlamentares assim convocados, como verba indenizatória, uma vez que deverá recompensar os mesmos pela instalação de sessão legislativa fora do período estabelecido para a legislatura ordinária.

Reiterando, a partir do exposto, conclui-se que as despesas inerentes às convocações extraordinárias de Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a", do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, como preconizado no inciso II do § 6º do art. 57 da CF[11], não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque (como também não são consideradas despesas com pessoal definidas na LRF).

Destaque-se, contudo, que tais afirmações levavam em conta o texto constitucional então vigente do § 7º do artigo 57 da CF:

§ 7º Na ***sessão legislativa extraordinária****, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º,* ***vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*** (grifos não originais)

Ademais, as disposições do § 4º do artigo 39 da CF, que determinam que os vereadores, dentre outros agentes políticos, serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, até então não eram auto-aplicáveis.

11 - Texto vigente até 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50):
§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:
(...)
II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

2) Análises de sessões extraordinárias ocorridas depois de 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143) e até 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50)

Muito embora a Lei nº 11.143/05 tenha possibilitado a plena aplicação, dentre outras, das normas do § 4º, do artigo 39 da CF (em especial a fixação de subsídios em parcela única), a legislatura 2005/2008 já havia se iniciado e os atos de fixação das remunerações dos vereadores já, em princípio, estariam editados (princípio da anterioridade).

Esta questão deveria ser observada por esta Corte.

Desta forma, o referido Processo TCE nº 202.461-8/05 abordou as disposições constitucionais que devem ser observadas na fixação da remuneração dos agentes políticos. Após extenso estudo, retratando a evolução histórica de tais disposições, o Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior proferiu voto revisor, acolhido pelo Plenário em Sessão de 30/08/2005, que dentre outras medidas assim determinou:

> *II - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmara, **DETERMINANDO-LHES** que, a partir da ciência desta decisão, adotem providências, no âmbito interno de cada administração, no sentido de atender à legislação em vigor, observando o seguinte:*
>
> ***No pagamento dos subsídios da legislatura 2005/2008:***
>
> *II.1. A Verba de Representação poderá ser somada ao subsídio, compondo uma parcela única, que deverá obedecer a todos os limites legais;*
>
> *II.2. Os subsídios já fixados em parcela única devem obedecer a todos os limites legais, destacando-se que não será admitida qualquer extrapolação sob o argumento do exercício da Presidência da Câmara, tendo em vista a inexistência de limites diferenciados para este cargo;*
>
> *II.3. Os subsídios fixados em percentual devem ser convertidos para moeda corrente, com data-base de 01/01/05, e revistos na mesma época, na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme previsto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.*
>
> ***Na fixação dos subsídios para a próxima legislatura:***
>
> ***Dos Prefeitos:***
>
> *II.4. Deve ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em parcela única, em moeda corrente e observar como limite o subsídio do Ministro do Supremo;*

Dos Vice-Prefeitos:

II.5. Deve ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em parcela única, em moeda corrente e observar como limite o subsídio do Prefeito;

Dos Vereadores:

II.6. Deve ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em cada legislatura para a subseqüente, em parcela única, em moeda corrente, observar como limite o subsídio do Prefeito, do Deputado Estadual e a receita do Município, nos termos estabelecidos na Constituição Federal.

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral das Sessões, para que encaminhe junto aos ofícios endereçados aos Prefeitos e Presidentes de Câmara, que deverá ser feito pelo "Sistema de Mão Própria", cópia do presente voto, atentando para a data de comprovação do recebimento do ofício, que servirá de data-base para a análise da remuneração dos agentes políticos;

A fixação da remuneração dos edis em parcela única será pois observada pelo TCE na lei que determinar os subsídios dos vereadores para a legislatura 2009/2012.

Assim sendo, na impossibilidade da aplicação da regra de subsídios em parcela única, para as sessões extraordinárias[12] ocorridas após 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143) e até 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50) vale o mesmo regramento exposto para as sessões acontecidas até 26/07/2005, ou seja:

• despesas inerentes às convocações extraordinárias de Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a" do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, como preconizado no inciso II do § 6º do art. 57 da CF, não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque (como também não são consideradas despesas com pessoal definidas na LRF).

3) Análises de sessões extraordinárias ocorridas após 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50) até 31/12/2008 (término da legislatura 2005/2008)

A Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006, que modificou o artigo 57 da CF, entrou em vigor na data de sua publicação (15/02/2006). Dentre outros dispositivos, alterou o § 7º do mencionado artigo, assim:

12 - Estas sessões devem restar previstas no ato de fixação da remuneração, bem como atenderem aos pertinentes limites constitucionais e legais.

> *§ 7º Na* ***sessão legislativa extraordinária****, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo,* ***vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)*** (grifos não originais)

Concluindo, a partir de 15/02/2006 não mais poderá ser pago qualquer valor aos vereadores, a título indenizatório, pelo comparecimento à sessão extraordinária convocada nos moldes do disposto no § 6º do artigo 57 da CF[13], aquelas ocorridas durante o recesso parlamentar (por simetria, de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais).

Resta pois debater sobre aquelas sessões extraordinárias que tenham sido ou sejam "... realizadas por iniciativa do próprio Poder Legislativo como prorrogação das sessões ordinárias e realizadas dentro do período de funcionamento da legislatura ..." (Processo TCE nº 241.068-3/00).

Como dito, a fixação da remuneração dos edis em parcela única só será observada pelo TCE na lei que determinar os subsídios dos edis para a legislatura 2009/2012. Neste momento os vereadores deverão ser "... remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ..." (§ 4º do artigo 39 da CF).

Para a legislatura 2005/2008, conforme voto do Processo 202.461-8/05, os parâmetros constitucionais e legais serão observados no pagamento dos edis, não na fixação.

Destarte, apenas neste caso, concordo com as conclusões do Subprocurador e do Procurador-Geral desta Corte (o item seguinte explicita minha divergência quanto ao entendimento da PGT). As sessões em referência, que têm nítido caráter remuneratório, por se assemelharem à "... retribuição por 'horas extras'..." (Processo TCE nº 241.068-3/00), desde que previstas no ato de fixação da remuneração dos vereadores, poderão ser pagas. Entretanto, a soma de todas as espécies remuneratórias percebidas pelos edis não poderá exceder os limites constitucionais (destacando-se, dado o objeto da questão formulada, o limite para gastos com a folha de pagamento das Câmaras Municipais, inserto no artigo 29-A da CF) e da LRF (despesas com pessoal).

13 - *§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:* ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)***
I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente- Presidente da República;
II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

4) Análises de sessões extraordinárias que, porventura, aconteçam durante a legislatura 2009/2012

Ainda citando o voto proferido no Processo TCE nº 202.461-8/05, para a Legislatura 2009/20012, a fixação dos subsídios dos edis deverá:

> *(...) ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em cada legislatura para a subseqüente, em parcela única, em moeda corrente, observar como limite o subsídio do Prefeito, do Deputado Estadual e a receita do Município, nos termos estabelecidos na Constituição Federal.*

Retorno pois ao conteúdo do § 4º do artigo 39 da CF (vide nota 9 às fls.103), que foi reiterado na Deliberação TCE nº 239, de 12 de dezembro de 2006, cujos trechos pertinentes reproduzo abaixo:

> *Art. 5º O Corpo Instrutivo, no exame dos atos normativos referidos nos incisos I e II do art. 1º desta Deliberação, deverá observar o seguinte:*
>
> *(...)*
>
> *III - os Vereadores, o Prefeito e o Vice-Prefeito serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, em conformidade com o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;*

O texto constitucional em apreço, tendo em vista a possibilidade de sua aplicação, em face da edição da Lei 11.143/05, não deixa dúvidas. Os Vereadores, Prefeitos e Vice-prefeitos, que devem ter seus subsídios fixados em parcela única, não poderão perceber nenhuma outra espécie remuneratória. Neste caso estão os pagamentos pelo comparecimento às sessões extraordinárias "... realizadas por iniciativa do próprio Poder Legislativo como prorrogação das sessões ordinárias e realizadas dentro do período de funcionamento da legislatura ..." (Processo TCE nº 241.068-3/00), uma vez que estas possuem nítido caráter remuneratório. É neste ponto que divirjo do entendimento da PGT. As sessões extraordinárias da espécie não mais poderão ser pagas.

Corroborando o entendimento expresso, trago à discussão decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais — TCE-MG, proferida nos autos da Consulta de nº 712.708, de Relatoria do Conselheiro Simão Pedro:

> *... em relação às reuniões extraordinárias ocorridas em período legislativo ordinário, ou seja, entre 2 de fevereiro e 17 de julho e entre 1º de agosto e 22 de dezembro, a Consulta nº 638946, relatada pelo e. Conselheiro Moura e Castro na Sessão Plenária de 16/5/2001, bem elucida o assunto, ao embasar a resposta*

no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, posto que, em face da instituição do subsídio único, ficou vedado ao parlamentar receber qualquer outra espécie de remuneração.

Por outro lado, tendo em vista as disposições do § 7º do artigo 57 da CF (vide fls. 108), também não poderá ser pago qualquer valor aos vereadores, a título indenizatório, pelo comparecimento à sessão extraordinária convocada nos moldes do disposto no § 6º do artigo 57 da CF, aquelas ocorridas durante o recesso parlamentar (por simetria, de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais).

A referida consulta apreciada pelo TCE-MG também abordou esta questão:

Concluindo, em ambas as hipóteses, seja pela participação em sessão legislativa extraordinária, ocorrida no recesso parlamentar, seja em sessão extraordinária, durante o período legislativo ordinário, há proibição constitucional na percepção de quaisquer acréscimos pecuniários ao subsídio único recebido pelos edis.

Não vejo como interpretar de modo diverso o assunto debatido, no tempo a que me refiro. Foi reiterado pela Procuradora que funcionou neste processo o contexto que fez nascer a Emenda 50/2006 (fls. 70):

Como é do conhecimento de todos, a aprovação da nova norma constitucional deu-se em resposta aos reclamos da opinião pública, descontente com os imensuráveis e 'astronômicos' gastos de dinheiro público que tinham lugar cada vez que se convocavam sessões extraordinárias durante o recesso parlamentar.

As críticas e diatribes eram no sentido de que as convocações teriam como única finalidade o recebimento das malsinadas parcelas indenizatórias pelos congressistas, servindo ao enriquecimento pessoal dos mesmos. Tudo isto diante de iracunda perplexidade dos contribuintes e cidadãos de modo geral.

Nesse contexto é que sobrevieram as alterações nos parágrafos 6º e 7º do art. 57 da CR.

Considero que não se pode compreender o alcance da vedação do § 7º do artigo 57 sem os ditames do § 4º do artigo 39, todos da CF, caso contrário toda a situação descrita pela Procuradora, que se procurou combater através da Emenda sob exame, seria de vez institucionalizada.

3ª Questão) Quanto à inclusão ou não das despesas caracterizadas como "ajuda de custo" no mencionado limite de gastos com pessoal da Câmara Municipal

Novamente será retomada a questão do caráter da despesa incorrida: se remuneratório ou indenizatório. Também aqui se faz necessário segregar a resposta à indagação apresentada conforme o momento da concessão da ajuda de custo.

1) Análises das ajudas de custo de competência até a data de 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143)

Conforme legislação à época vigente, no que diz respeito à fixação da remuneração de agentes políticos, este Tribunal assim respondeu à consulta formulada pela Câmara Municipal de São Pedro de Aldeia:

Processo TCE nº 260.873-9/03 — Sessão de 06/04/04
Relator: Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior

... tratarei o assunto de forma a abordar as duas óticas possíveis que podem ser enquadradas as ajudas de custo, ou seja, a parcela paga com regularidade, como parte da remuneração dos Edis, e a parcela paga esporadicamente, com características indenizatórias.

Conforme decidido pelo Conselho Superior de Administração desta Corte, a remuneração do Deputado Estadual, que será utilizada como parâmetro para remuneração dos Vereadores, será composta por 15 (quinze) parcelas, quais sejam: 12 mensais (janeiro a dezembro), 2 (duas) parcelas de ajuda de custo e 13º salário.

Independentemente do critério utilizado pelo Município na fixação da remuneração dos Edis, se em moeda corrente ou percentual da remuneração dos Deputados, as parcelas de ajuda de custo já estarão embutidas, portanto, assim como foi definido na base de cálculo dos Deputados, o for recebido pelos Vereadores na condição proporcional, também será considerada parcela remuneratória e, conseqüentemente, computada para efeito do disposto no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

O fato do Vereador receber ajuda de custo, proporcionalmente ao que recebe o Deputado Estadual, não impede, desde que haja previsão legal, que ele receba, excepcionalmente, ajuda de custo para custear uma situação específica, como uma viagem, por exemplo. Nestes casos, tal benefício possui caráter indenizatório e não deve ser considerado no cálculo da folha de pagamento.

Assim, a partir dos entendimentos expostos, conclui-se que as despesas inerentes às parcelas de ajuda de custo[14] a Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas

14 - Estas ajudas de custo devem restar previstas no ato de fixação da remuneração, bem como atenderem aos pertinentes limites constitucionais e legais.

como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a", do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque.

2) Análises das ajudas de custo de competência posterior a 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143) até 31/12/2008 (término da legislatura 2005/2008)

Reitero que muito embora a Lei nº 11.143/05 tenha possibilitado a plena aplicação, dentre outras, das normas do § 4º do artigo 39 da CF (em especial a fixação de subsídios em parcela única), a legislatura 2005/2008 já havia se iniciado e os atos de fixação das remunerações dos vereadores já, em princípio, estariam editados (princípio da anterioridade).

Assim, para este período, uma vez que a fixação da remuneração dos edis em parcela única só será observada pelo TCE na lei que determinar os subsídios dos edis para a legislatura 2009/2012, vale o mesmo regramento exposto para as ajudas de custo relativas a períodos até a data de 26/07/2005, ou seja:

• as despesas inerentes às parcelas de ajuda de custo a Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a", do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque (nem o de despesa com pessoal).

3) Análises das ajudas de custo que, porventura, venham a ser da competência da legislatura 2009/2012

Uma vez que os subsídios dos vereadores deverão ser fixados em parcela única, em face do disposto no § 4º do artigo 39 da CF, as ajudas de custo de caráter remuneratório, entendidas como parcelas que se somavam aos subsídios, para comporem a remuneração total dos edis, não mais poderão existir de forma isolada.

Aquelas de caráter indenizatório, desde que legalmente previstas, poderão continuar a serem pagas. Estas não integrarão o conceito de folha de pagamento (artigo 29-A da CF) nem o de despesa com pessoal (artigo 20 da LRF).

Por derradeiro, quanto a esta questão e a de nº 2, gostaria de ressaltar que a percepção de parcelas relativas a sessões extraordinárias ou ajudas de custo (quando possíveis, dado o momento de sua ocorrência), independentemente do

caráter que tenham (remuneratório ou indenizatório), dependem da necessária e expressa previsão legal para seu recebimento e da observância aos limites individuais e coletivos existentes para a remuneração dos vereadores, bem como para os gastos totais (e especificamente os com pessoal) do Poder Legislativo Municipal.

4ª Questão) Quanto à legitimidade ou não da redução da transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo, em relação aos ditames da Lei Orçamentária Municipal

O art. 29-A da CF limitou o valor total das despesas das Câmaras Municipais e, por conseqüência, os repasses dos respectivos Poderes Executivos às mesmas. Como disposto no § 2º deste artigo, é crime de responsabilidade do Prefeito efetuar repasse a "... menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária".

Desta forma, privilegiou o legislador o atendimento aos preceitos de planejamento e controle governamental inseridos no orçamento municipal. A Lei Orçamentária deve e precisa ser cumprida. Todavia, esta deve, por sua vez, atender aos preceitos constitucionais e legais vigentes. Assim, dentre outros dispositivos, o orçamento deve fixar para a Câmara Municipal, despesas compatíveis com os mandamentos do art. 29-A da CF.

Acontece que as leis orçamentárias devem ser elaboradas, discutidas e aprovadas (publicadas) previamente ao exercício a que se referem . Como o art. 29-A estabelece que a base de cálculo para as despesas das Câmaras (e repasses do Executivo às mesmas) é um percentual de somatório de receitas realizadas no exercício anterior ao que se afere a despesa (ou o repasse), tem-se um complicador. Enquanto o orçamento é elaborado, receitas ainda são arrecadadas.

Assim, a base de cálculo das despesas legislativas, no momento do planejamento orçamentário para o ano seguinte, ainda não é plenamente conhecida, podendo haver pois divergências entre valor fixado no plano e valor que efetivamente poderá ser realizado.

Quando a Lei Orçamentária atender aos ditames do art. 29-A da CF (fixar valor igual ou menor do que o obtido ao se utilizar o percentual e receitas elencados no citado artigo), a execução das despesas das Câmaras Municipais deverá se dar, via de regra, conforme a mesma (este será o valor a ser repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo). Contudo, se no momento da execução das receitas públicas municipais, estas não se comportarem conforme a previsão feita anteriormente, comprometendo as metas de resultado primário ou nominal (estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias), deverão os Poderes locais promover a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento do orçamento), de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas (art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF). Neste caso, o valor das despesas da Câmara será inferior ao inicialmente fixado, e, assim, também será menor o valor que a Prefeitura deverá repassar àquela.

Caso a Lei Orçamentária fixe, para as despesas do legislativo municipal, valor maior do que aquele obtido a partir das disposições do art. 29-A da CF, tais despesas estarão necessariamente limitadas a este mandamento. Analogamente, não poderá tal valor orçado ser transferido pelo Poder Executivo ao Legislativo. Destaque-se que o repasse a maior em relação ao definido no art. 29-A da CF se caracteriza como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal.

Resumidamente, a transferência financeira de recursos do Poder Executivo ao Legislativo de um Município deve pois se dar conforme o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, desde que esta atenda aos preceitos constitucionais (sobretudo as disposições do art. 29-A) e que a execução das receitas se dê em conformidade com sua previsão inicial. Para melhor entendimento, admitem-se repasses diferenciados do valor total definido no orçamento se este estabelecer montante acima do estabelecido no *caput* do art. 29-A da CF e/ou se a realização das receitas se der em patamar inferior ao previsto no plano local.

Assim sendo, em face do exposto, parcialmente de acordo com o proposto pelo Corpo Instrutivo e pela Procuradoria-Geral, por entender que as respostas às 2ª e 3ª questões variam conforme o momento de sua análise em relação à edição da Lei 11.143/05, ao decidido no Processo TCE nº 202.461-8/05 (Sessão de 30/08/2005) e à aplicação da Emenda Constitucional nº 50/2006, e parcialmente de acordo com Ministério Público junto a este Tribunal, uma vez que este só se manifestou quanto à admissibilidade desta consulta, não adentrando em seu mérito,

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO da presente consulta.

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Presidente da Câmara Municipal de Saquarema, Sr. José Carlos Cabral, para que tome ciência desta decisão nos termos deste voto.

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria das Sessões para que, ao efetuar a expedição do ofício, faça juntar àquele cópia do inteiro teor deste Voto, das instruções de fls. 23 a 28 e 55 a 60 e dos Pareceres da Procuradoria deste Tribunal (fls. 37 a 46 e 67 a 76).

IV - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

JULIO L. RABELLO
Relator