JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72.003.298.02-27

CONSULTA. PARECER. CMSP. Limite de despesas. Inclusão ou não de inativos na folha de pagamento. Poder Legislativo Municipal. Art. 29-A CF. EC 25/2000. CONHECIDA. Para efeito dos limites não deverão ser incluídos os gastos com inativos na base de cálculo, excluindo-os da receita e da despesa. Votação unânime.

Transitado em julgado em: 04.02.2003.

REFERÊNCIA ESPECIAL: 72.004.507.01-60.

2.067ª Sessão Ordinária

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, incluídos em pauta, na presente sessão, pelo Conselheiro Edson Simões - Relator, nos termos do parágrafo 2º do artigo 157 do Regimento Interno desta Corte.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, conhecer da consulta formulada pelo Presidente da Egrégia Câmara Municipal de São Paulo, Vereador José Eduardo Martins Cardozo, à vista do atendimento aos pressupostos de admissibilidade inscritos no artigo 29 da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 60 do Regimento Interno deste Tribunal e, no mérito, responder que, para efeito do limite previsto no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional 25/2000, não deverão ser incluídos os gastos com os inativos na base de cálculo, excluindo-os tanto da receita como da despesa.

Participaram do julgamento os Conselheiros Mariana P. A. Q. Barbosa - Revisora, Eurípedes Sales e Roberto Braguim.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Rodolfo de Camargo Mancuso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de dezembro de 2002.

Antonio Carlos Caruso – Presidente.

Edson Simões - Relator.

RELATÓRIO

O Presidente da Câmara Municipal de São Paulo formulou CONSULTA a este Tribunal, com amparo no artigo 29 da Lei Orgânica deste Tribunal número 9.167/80, por ter dúvida quanto à correta interpretação de dispositivo constitucional relacionado com matéria financeira e orçamentária de administração da Câmara Municipal de São Paulo.

O objeto da CONSULTA está expressado no seguinte quesito:

> *'deve haver, ou não, inclusão dos inativos, no cômputo dos gastos com folha de pagamento, para efeito do limite disposto no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição do Brasil, acrescentado pela Emenda Constitucional número 25 de 14 de fevereiro de 2000?'*

O parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição do Brasil, com a redação que lhe conferiu a Emenda Constitucional número 25 de 2000, prescreve o seguinte:

> *'parágrafo 1º - A Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.'*

De acordo com o disposto no parágrafo 3º do citado artigo:

> *'parágrafo 3º - Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao parágrafo 1º deste artigo.'*

A Consulta acha-se exposta de forma clara e precisa, evidenciando a dúvida do Consulente em quesito, e acha-se instruída com parecer da Assessoria Técnico-Legislativo da Edilidade (folhas 3/64).

Na instrução do processo, os pronunciamentos dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, no que tange ao essencial do questionamento, assim se resumem:

A - A Secretaria de Fiscalização e Controle, aludindo ao limite estabelecido no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição do Brasil, concluiu:

'... as despesas com inativos não devem compor a base de cálculo do limite, pelos seguintes motivos:

O controle do gasto total de pessoal do Poder Legislativo encontra-se amparado pela Lei Complementar número 101/2000, que fixou o limite de gastos com pessoal do Legislativo em 6% (seis por cento) da receita corrente líquida, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

A própria Lei Complementar número 101/2000 conceituou a despesa total com pessoal como sendo:

"o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas ...'.

E, prosseguiu:

'Nesse sentido percebe-se que o intuito da Emenda Constitucional número 25 não foi estabelecer limite de despesa com pessoal, mas sim definir limite máximo com gastos com a folha de pagamento, cujo conceito não se confunde com o de despesa total de pessoal previsto no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...)

Nossa conclusão é no sentido da não-inclusão dos gastos com inativos na base de cálculo, excluindo-os tanto da receita como da despesa, para efeito do limite disposto no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição do Brasil, acrescentado pela Emenda Constitucional número 25, de 14.02.2000.' (folhas 69/70).

B - A Assessoria Técnica Jurídica pronunciou-se, em preliminar, pelo conhecimento da CONSULTA, ponderando, quanto ao seu MÉRITO, que não são pacíficos os entendimentos dos Tribunais de Contas do País a respeito da matéria, ressaltando que enquanto os Tribunais de Contas do Município do Rio de Janeiro e do Estado da Paraíba excluem das despesas com pessoal os gastos com os inativos, o Tribunal do Estado de Minas Gerais os incluem.

Com amparo nos tradicionais métodos de interpretação técnica dos dispositivos pertinentes ao assunto da Constituição Federal e das leis infra-constitucionais (Lei Federal número 4.320/64 e Lei Complementar número 101/2000), enfatizou que o cerne da questão da CONSULTA consiste em fixar o sentido e o alcance das expressões *"folha de pagamento"* e de *"receita",* citados no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal, para efeito de se concluir sobre o limite específico de despesa total com o funcionamento do Poder Legislativo.

Em judicioso parecer concluiu que: 'no cômputo dos gastos com folha de pagamento, para efeito do limite disposto no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição do Brasil, acrescentado pela Emenda Constitucional número 25/00, a resposta é no sentido de que não deve haver inclusão, por razões decorrentes de métodos usuais e tradicionais de interpretação constitucional.' (folhas 73/88).

C – O Órgão Fazendário ponderou ser polêmica a indagação formulada e, tendo em vista que a decisão deste Tribunal importará em prejulgamento da tese aceita, propôs prévia oitiva da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, a qual, não obstante ter remetido material reprográfico sobre o assunto, informou inexistir parecer do Órgão sobre a matéria. Endossou, em conclusão, a tese esposada pelos preopinantes (folhas 99/113, 127/129 e 143).

D – Não obstante haja a Secretaria-Diretoria Geral trazido à colação o Parecer número 216/00 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no qual há conclusão no sentido de que, no limite de 70% (setenta por cento) previsto no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal, devem ser incluídos os gastos com os inativos, seu entendimento é em sentido divergente, ou seja, da exclusão de aludidos gastos.

O Secretário-Diretor Geral fundamentou seu entendimento na criteriosa interpretação da matéria elaborada pela Assessoria Técnica Jurídica deste Tribunal e, em especial, em trechos do parecer do Deputado RONALDO CESAR COELHO – Relator do Projeto de Emenda Constitucional 627-C, transcritos no voto proferido pelo Conselheiro Eduardo Carone Costa, do Tribunal de Contas de Minas Gerais – folhas 100 a 113 -, mediante o qual restou unificado o entendimento daquele Tribunal, no sentido de que os repasses financeiros recebidos pela Câmara Municipal para pagamento de inativos não devem integrar a base de cálculo do limite de 70% (setenta por cento) fixado no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal.

O argumento incisivo, defendido pela Secretaria-Diretoria Geral, que orientou sua conclusão pela negativa da inclusão dos gastos com os inativos, centra-se no fato de que aludidos gastos têm como característica sua obrigatoriedade legal, sobre os quais os Presidentes das Câmaras Municipais - Ordenadores da Despesa - não têm controle algum, não podendo pedir redução de seus custos, razão pela qual devem ser os mesmos considerados extratetos, por não poderem ser comprimidos ou mesmo gerenciados (folha 145, 148 e 150).

É o relatório.

VOTO

Entendo, preliminarmente, que a CONSULTA formulada pelo Presidente da Câmara Municipal preencheu os pressupostos legais inscritos no artigo 29 da Lei Municipal número 9.167/80, combinado com o artigo 60 do Regimento Interno deste Tribunal, a saber: acha-se formulada por autoridade competente; seu objeto refere-se a matéria financeira; a dúvida está indicada de forma clara em quesito e está instruída com pareceres jurídicos sobre a matéria.

Por tais razões, CONHEÇO-A.

Quanto ao seu MÉRITO, endosso os abalizados pronunciamentos dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, que ficam fazendo parte integrante do presente voto, uma vez que se acham amparados em razoável interpretação técnico-sistemática da legislação em vigor regente da matéria.

Em assim sendo, a resposta à CONSULTA a ser expedida mediante ofício dirigido à Câmara Municipal de São Paulo, que seguirá acompanhada das cópias reprográficas dos pareceres de folhas 66 a 70, 73 a 97, 99 a 113, 127 a 129, 143 e 145 a 150 dos autos, é a seguinte:

> *'para efeito do limite previsto no parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional número 25/2000, não deverão ser incluídos os gastos com os inativos na base de cálculo, excluindo-os tanto da receita como da despesa.'*