

PARECER 75/2001

Emenda Constitucional nº 25/2000 e Lei Complementar nº 101/2000. Cálculo dos limites para despesas com "pessoal" e "folha de pagamento". Conceito de "receita" da Câmara Municipal. Despesas com serviços de terceiros. Verba de Representação. Natureza Jurídica. Cooperativas de trabalho. Contratação com o Poder Público. Precedentes deste Tribunal.

Trata-se de consulta, originária do Legislativo Municipal de Alvorada, recebida nesta Corte em 16 de março próximo passado, onde o Exmo. Sr. Presidente da Câmara de Vereadores encaminha indagação sobre (a) "o conceito" de '*folha de pagamento e subsídio (...) e o que efetivamente ingressa no conceito ...*', (b) "*as receitas que (...) integram o cálculo para formação do repasse (...) à Câmara Municipal ...*", (c) "*a Verba de Representação ...*" e (d) "*Contratação de pessoal por cooperativa de trabalho ...*".

Na Consultoria Técnica, onde o expediente foi recebido em 22 de março, foi lançada a Informação nº 139/2001, de 25-09-2001, onde se faz remissão ao conteúdo de outras manifestações, em especial os Votos proferidos nos Processos nº 6774-02.00/00-4 e nº 10302-02.00/00-6 (1), os Pareceres nº 46/2001 (2) e nº 3/97 (3) (este Parecer Coletivo), da Auditoria, e as Informações nº 103/2001 e nº 130/2001, da Consultoria Técnica, e se conclui que a "Verba de Representação" paga ao Presidente da Câmara deva ter o seu valor incluído no conceito de *folha de pagamento* e que não é possível a contratação de pessoal, por cooperativa de trabalho, para o assessoramento dos Vereadores.

Recebido o expediente nesta Auditoria, foi distribuído (08-10-2001) a este Auditor, que esteve no exercício de Substituição de 13 a 20-10-2001.

É o relatório.

Preliminarmente, invocando-se o disposto no art. 138, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE), lembra-se que "*a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto*".

As questões propostas já foram objeto de exame nesta Auditoria em outras ocasiões, ainda que em processos distintos. Justifica-se, com isso, a emissão de novo Parecer, com a finalidade específica de consolidar as orientações anteriormente propostas.

Quanto à primeira indagação (acerca dos conceitos de *folha de pagamento* e de *subsídio*, e se as *contribuições sociais* devem ser consideradas como integrantes do primeiro conceito), as matérias já foram versadas nos Pareceres nº 47/99 (4) e nº 58/2001 (5):

"O propósito da regra sobre a composição dos subsídios dos agentes políticos, trazida com a EC nº 19/98, não foi outro senão o de evitar que a este valor estipendial se pudesse agregar qualquer outro, de caráter remuneratório. O tema foi enfrentado, com proficiência, no artigo Efeitos da Reforma Administrativa sobre a Remuneração dos Agentes Públicos, do Conselheiro deste TCE, HÉLIO SAUL MILESKI, publicado na 'Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul', nº 28, de 1998, e disponível no site www.tce.rs.gov.br, onde se lê:

'Como se vê do texto supratranscrito, quando a norma refere que determinadas categorias de agentes públicos sejam 'remuneradas exclusivamente por subsídio fixado em parcela única', significa que está estipulando um pagamento com forma estipendial, de natureza retributiva pelo exercício de cargo, função ou mandato eletivo, assumindo a condição de sinônimo de vencimento ou à semelhança trabalhista, de contraprestação pelo trabalho executado.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

'Trata-se, portanto, de pagamento pelo exercício de atividade pública, como retribuição pecuniária, possuindo caráter alimentar e de subsistência, estando, por isso, no bojo das proteções legais respectivas (inadmite arresto, seqüestro ou penhora, etc.).

'Deflui ainda do mesmo regramento constitucional, que a intenção legislativa é a de não permitir qualquer outra forma de pagamento que não a de subsídio. E quando estipula a sua fixação em parcela única, demonstra a impossibilidade de ser partilhado o subsídio, seja em parte fixa e variável - como comumente ocorria nos legislativos - seja sob qualquer outra espécie de subdivisão, como por exemplo: vencimento básico mais vantagens pessoais e de função.

'Essa intenção legislativa é reforçada quando o texto veda, peremptoriamente, 'o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória', produzindo extinção, para os agentes ali nominados, do sistema remuneratório tradicionalmente utilizado no âmbito da Administração Pública.

'Contudo, como ressalta do próprio texto constitucional, o impeditivo de acréscimo diz respeito somente quanto a vantagens pecuniárias de cunho remuneratório, melhor dizendo, de natureza estipendial, deixando de atingir o pagamento de parcelas indenizatórias como as diárias e a ajuda de custo.'" (Parecer nº 47/99)

"Nesta acepção, os 'encargos sociais decorrentes dos subsídios de Vereadores' e a 'representação do Presidente' estão incluídos no limite percentual de que cogita a regra constitucional, dada sua ordinariedade. O mesmo se diga em relação as 'sessões extraordinárias' da Câmara, que importem em repercussão na 'folha de pagamento'. Não é esse o caso das 'despesas com diárias' e nem tampouco das 'sessões legislativas extraordinárias', que são atendidas através de folha em separado." (Parecer nº 58/2001)

Quanto ao segundo quesito (quais as receitas que integram o cálculo para a formação do repasse à Câmara Municipal, em especial os recursos derivados do FUNDEF e para a área da saúde), a matéria encontra-se resolvida nos fundamentos do voto lançado no Processo nº 6774-02.00/00-4, já mencionado, *verbis*:

"... 'ex vi' do disposto no 'caput' do artigo 29-A da Constituição Federal, a concepção que o legislador pretendeu dar ao termo receita, no § 1º do supra-referido artigo, é aquela que 'espelha' o percentual relativo ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior.

"Nesse sentido, a conceituação isolada do termo - receita -, ou até a estritamente técnica - deve guardar relação, muito mais com a interpretação jurídica em geral -, sem levar-se em conta a sua adaptação ao caso concreto, a fim de que, por essa forma, se obtenha a sua justa aplicação, na verdade poderá levar inúmeras Câmaras à sua inviabilidade institucional.

"Recente decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Sessão de janeiro de 2001 -, em resposta à Consulta dirigida àquela Egrégia Corte, - e que passo a extrair, exclusivamente o que aqui interessa na abordagem do tema -, disse 'verbis': '...A simples leitura do dispositivo permite concluir que a base de cálculo para aplicação dos limites percentuais arrolados nos incisos I a IV do mesmo artigo é o somatório da receita tributária e transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior. Sobre esta base deverão ser aplicados os percentuais de 5% a 8%, conforme o número de habitantes no município. Sobre este resultado, isto é, a receita da Câmara extraída da aplicação do percentual de 5% a 8% (...), aplicando-se, então, o percentual previsto no § 1º do artigo acima transcrito, nos seguintes termos: § 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. Assim, o limite de 70% (setenta por cento) deverá ser aplicado sobre a receita da Câmara, ou seja, sobre o somatório da receita tributária própria mais as transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior (resultado da aplicação dos percentuais de 5% a 8%)..." (grifei)

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

"Assim, entendo que a melhor interpretação da norma constitucional, e que representa o pensamento originário do legislador - constituinte derivado -, é a sistemática, que deve ter presente todo o arcabouço do citado dispositivo, na **definição do termo receita** e, conseqüentemente da sua correta aplicação, no que tange ao limite estabelecido no § 1º do art. 29-A."

Sobre a natureza jurídica da "verba de representação", no recente Parecer nº 72/2001, deste Auditor, enfrentou-se o tema:

"Sobre a natureza da 'verba de representação' e o direito do Presidente da Câmara de Vereadores em perceber a vantagem, embora, efetivamente, possua caráter indenizatório, como restou consagrado a partir do voto do Conselheiro Helio Saul Mileski no Processo nº 6347-02.00/94-2 (6), não se pode afirmar que a sua percepção seja 'um direito' (no sentido de caracterizar um direito subjetivo, apto a suscitar uma pretensão) do Presidente da Câmara de Vereadores. O que se tem afirmado, com base no Parecer Coletivo nº 02/93 (7), é que é adequado ao ordenamento jurídico-constitucional a atribuição de 'verba de representação' ao Chefe do Poder Legislativo Municipal, que depende de atenção ao princípio da legalidade.

"Ante o texto primitivo do inciso VI (com a redação dada pela EC nº 19/98) a orientação deste Tribunal era pela inclusão da 'verba de representação' no 'conjunto chamado remuneração':

'... a gratificação de representação percebida por agente público possui natureza jurídica de cunho indenizatório, **embora participe do conjunto chamado remuneração, para os fins legais e constitucionais** determinados ...' (voto do Conselheiro Helio Saul Mileski, Relator no Processo nº 6347-02.00/94-2, paradigma da orientação do Tribunal de Contas sobre a matéria - o grifo é do ora parecerista).

"De fato, a solução da matéria não comporta o raciocínio simplista que toma como ponto de partida uma afirmação incorreta: a de que existe distinção clara e definitiva entre 'verbas remuneratórias' e 'verbas indenizatórias', e que esta distinção é gênese de tratamento jurídico assimétrico e irreconciliável entre cada uma destas categorias.

"Ora, como já se demonstrou anteriormente nesta Corte, a pretendida distinção, ainda que real, não possui um grau de transparência tão evidente. A Auditora Substituta de Conselheiro Judith Martins Costa, quando em exercício de Substituição, por ocasião do voto de Relator no Processo nº 2565-02.00/91-8, ocupou-se do tema:

'... as razões de ordem fática e os fundamentos jurídicos antes assinalados não permitem pois a persistência do antigo entendimento, formado sob ordem constitucional diversa e delineador da radical secção entre 'verbas remuneratórias' e 'verbas indenizatórias', devendo esta última expressão restar reservada tão-somente aqueles valores percebidos a título de ressarcimento por despesas efetuadas de modo extraordinário, tais como as diárias de viagem e as ajudas e custo ...'

"Ainda que o entendimento ali exarado tenha depois sido modificado neste Tribunal, este fundamento restou intocado, tanto que o voto vencedor no Processo nº 6347-02.00/94-2, antes mencionado, faz expressa ressalva a este respeito.

"Mais recentemente, por ocasião da aprovação dos Pareceres nºs 35 (8), 45 (9), 46 (10) e 58 (11), todos de 2001, restou reafirmada que a distinção entre 'verba remuneratória' e 'verba indenizatória' não é suficiente para explicar todas as peculiaridades do tratamento jurídico de cada categoria. Em outras palavras: para certas finalidades, eventualmente, pode haver mais elementos em comum entre uma 'verba remuneratória' e uma 'verba indenizatória' do entre duas 'verbas indenizatórias'. Basta, como exemplo, lembrar que ainda que a 'verba de representação' (do chefe do Poder Legislativo Municipal) tenha natureza indenizatória, não demanda prestação de contas da sua utilização, como ocorre com as diárias e ajudas de custo."

Já quanto à derradeira pergunta (sobre a contratação de pessoal por cooperativa de trabalho ser possível para a assessoria de vereadores, e se o "serviço terceirizado" ingressa no cálculo do art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 29-A, da Constituição Federal), deve merecer resposta, em seus dois aspectos, separadamente. Quanto ao primeiro, foi objeto de

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

análise no já citado Parecer Coletivo nº 03/97 e, mais recentemente, no Parecer nº 47/2001 (12), do qual se extrai, *verbis*:

"1 - O tema em consulta não é novo. Teve ampla análise via Parecer Coletivo nº 3/97 e Pareceres nºs 69/2000 e 73/2000, aprovados, respectivamente, nas sessões de 06-08-97, 08-11-2000 e 07-02-2001 do Tribunal Pleno desta Corte de Contas.

"Supervenientemente ao Parecer Coletivo nº 3/97, deu-se a regulamentação da execução indireta de atividades (terceirização de serviços públicos), através do Decreto Federal nº 2.271, 07-07-1997, que entre outras disposições, fixou os campos de terceirização de serviços públicos, a saber:

'Art. 1º - (...)

'§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.'

"Assim, poderão ser objeto de execução indireta além da área da saúde, definida por regra constitucional (art. 199, § 1º, da Constituição Federal), as atividades acima arroladas.

"O mesmo Decreto estabeleceu, outrossim, normativos que condicionam a terceirização, a saber:

"a) inexistência de cargo no Plano de Cargos, nos termos do:

'Art. 1º - (...)

'§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.'

"b) procedimento licitatório como se deduz do art. 3º:

'Art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.'

"c) autorização legal por parte do órgão ou entidade que terceiriza, nos termos do:

'Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.'

"d) indicação de gestor do contrato, na forma do:

'Art. 6º A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.'

"e) definição do plano de trabalho conforme determina o:

'Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos materiais ou financeiros disponíveis.'

"Há que se aduzir ainda regra contida na Instrução Normativa nº 3, de 29 de agosto de 1997 - do Ministério do Trabalho - relacionada com o modelo de contrato a ser celebrado entre o tomador e a prestadora de serviços, previsto no:

'Art. 4º O contrato celebrado entre a empresa prestadora de serviços a terceiros e pessoa jurídica de direito público é tipicamente administrativo, com efeitos civis, na conformidade do § 7º, artigo 10 do Decreto-Lei nº 200/67 e da Lei nº 8.666/93.'"

Assim, no tocante a este item, bem andou a Informação nº 139/2001, da Consultoria Técnica, ao negar a possibilidade de que a assessoria dos Vereadores da Câmara Municipal consulente pudesse vir a ser composta mediante a contratação de prestadores de serviço, pois a

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

situação não se enquadra dentre aquelas que permitem o uso do instituto.

Quanto ao aspecto remanescente (inclusão dos gastos com prestadores de serviço nas despesas de pessoal, em interpretação da regra contida no § 1º do art. 18 da LC nº 101/2000), desde o Parecer nº 69/2000 e até o recente Parecer nº 47/2001 a posição desta Corte é uníssona, no sentido de distinguir despesas **de pessoal** (continente destes gastos) e **com pessoal** (que não abarca os gastos com serviços de "terceiros"):

"2 - Evidenciada como legal a terceirização de serviços públicos e para efeitos didáticos, atendo-me fielmente às três formulações da Consulta, a saber:

'1 - Se, os contratos de terceirização dos serviços de: Coleta de Lixo, Varrição e aterro sanitário, para efeitos de apuração do limite de gasto com pessoal integram o resultado do cálculo?'

"Consubstanciando as conclusões do **Parecer Coletivo nº 3/97** com os **Pareceres de nºs 69/2000 e 73/2000**, afirma-se que os gastos resultantes de contratos de terceirização de serviços (coleta de lixo, varrição e aterro sanitário) são considerados **despesas de pessoal** (art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000), e dessa forma não geram efeitos para a apuração do limite de gastos **com pessoal** (art. 18 da mesma lei)." (Parecer nº 47/2001)

Em conclusão:

a) os conceitos de *folha de pagamento* e *subsídio* são aqueles conferidos em manifestações anteriores desta Corte, especialmente nos Pareceres nºs 47/99 e 58/2001;

b) o cálculo das receitas que devem ser computadas para verificação dos valores dos repasses ao Legislativo Municipal obedece o critério dado no voto lançado no Processo nº 6774-02.00/00-4;

c) a natureza jurídica da "verba de representação" é aquela examinada por ocasião do Parecer nº 72/2001, desta Auditoria;

d) inviável a contratação de cooperativa de trabalho para prestar assessoramento aos Vereadores (nos termos do Parecer Coletivo nº 3/97 e do Parecer nº 47/2001, ambos desta Auditoria), e as despesas com a contratação de serviços de terceiros pautam-se, para os fins assinalados na LC nº 101/2000, pelo que foi dito nos Pareceres nºs 69/2000 e 47/2001.

É o meu parecer.

Auditoria, 23 de outubro de 2001.

CESAR SANTOLIM

Auditor Substituto de Conselheiro

- (1) Aprovados pelo Tribunal Pleno em 27-06-2001.
- (2) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 01-08-2001.
- (3) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 06-08-97.
- (4) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 27-06-2001.
- (5) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 19-09-2001.
- (6) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 19-07-95.
- (7) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 07-04-93.
- (8) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 10-10-2001.
- (9) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 08-08-2001.
- (10) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 01-08-2001.
- (11) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 19-09-2001.
- (12) Aprovado pelo Tribunal Pleno em 19-09-2001.