

INFORMAÇÃO Nº 080/2001

PROCESSO Nº 10.325-0200/00-8

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA PRATA

Vereadores. Subsídios. Observância dos limites estabelecidos na Constituição Federal. Impossibilidade de alteração do ato de fixação diante do princípio da anterioridade. Lei de Responsabilidade Fiscal. Interpretação do art. 71 e sua relação com aumento de subsídios dos vereadores de uma legislatura para outra. Emenda Constitucional nº 25/2000. Despesa total com pessoal da Câmara Municipal. Repasse de recursos financeiros às Câmaras Municipais. Precedentes. Considerações. Conclusões.

Senhor Coordenador:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Presidente, consulta formulada pelo Senhor Mário Minozzo, Prefeito Municipal de Nova Prata, através do Ofício nº 1820.03/2000 (fls.02 e 03).

Ao início, o consulente relata situação em que a Câmara de Vereadores teria fixado os subsídios dos Vereadores para a atual legislatura em R\$ 1.015,00, sendo que os anteriores estavam estabelecidos no valor de R\$ 575,00, e, segundo teria afirmado o então Presidente da Câmara, sua fixação “*não poderia ultrapassar o percentual de 10%*”. Em continuidade, informa sobre a intenção daquele Presidente de, através de Decreto Legislativo, promover a “*revogação da fixação dos subsídios*”, e **formula o Senhor Prefeito Municipal as seguintes indagações:**

“a) *É possível agora, legalmente a revogação do ato praticado pela Câmara Municipal que fixou os subsídios dos vereadores?*”

“b) Qual a interpretação do artigo 71 da Lei Complementar 101, que dispõe que a despesa total com pessoal dos poderes e órgãos referidos no artigo 20, não ultrapassará em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%, se esta for inferior ao limite definido na forma do artigo 20, no que tange ao significado dos 10%, ou seja, é este o percentual máximo (para fixação dos subsídios) ou este percentual em nada interfere eis que o valor dos subsídios não ultrapassa o limite legal de 70%?”

“c) Qual o percentual que pode ser gasto com despesas com pessoal de Câmara de Vereadores?”

“d) Qual o percentual máximo que pode ser destinado para Câmara Municipal em relação ao orçamento do Município?”

É a consulta.

1. Inicialmente, convém mencionarmos os termos do disposto no § 2º, art. 138 do Regimento Interno desta Corte, no sentido de informar que “**a resposta à consulta não constitui prejudgamento de fato ou caso concreto**”. (Grifamos)

Ademais, o § 1º do aludido dispositivo regimental, prevê que as consultas, sempre que possível, devem ser instruídas “*com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente*”, o que, entretanto, não foi efetuado.

Também em preliminar, devemos referir que a Consulta foi endereçada a este Tribunal, quase ao final do exercício passado; **no entanto, dada à relevância e amplo interesse sobre o tema, no âmbito da Administração Pública, julgamos tal abordagem plenamente justificada e oportuna, tendo a mesma demandado um tempo mais dilatado de estudo, até porque as questões são novas, o que despendeu um prazo de discussão mais elástico, somando-se a isso, ainda, que, para a completa solução das postulações enfrentadas neste expediente, ficamos também no aguardo da decisão exarada por este Tribunal, no Processo nº 6.774.02.00/00-4, objeto de deliberação na Sessão Plenária do dia 27-6-2001.**

É pertinente destacarmos, ainda, que o questionamento demonstra a existência de confusão entre os vários ditames legais envolvendo as Câmaras de Vereadores, em especial, os que dizem respeito à Emenda

Constitucional nº 25/2000 e os limites de despesas com pessoal postos na Lei Complementar Federal nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

2. Desde já, *em tese*, para bem demarcarmos a questão da fixação da remuneração dos agentes políticos locais, aqui, no caso, a dos vereadores, objetivando responder à primeira indagação, não é demais referirmos que a mesma deveria ter sido disciplinada através de *lei* de iniciativa da Câmara, com a sanção do Prefeito, com *anterioridade* e, com base na Constituição Estadual, *antes das eleições*, consoante entendimento firmado na Informação nº 104/2000 (1). Nestes termos, descaberia qualquer alteração no ato de fixação da remuneração, haja vista sua inalterabilidade após a fixação, naquela oportunidade ou no curso da atual legislatura, sobretudo revogação através de decreto legislativo. Neste particular, reiteramos que, sendo o expediente legal para a fixação da remuneração dos vereadores, para a legislatura que está em curso, a lei, de iniciativa da Câmara com a sanção do Prefeito, somente outro ato de mesma hierarquia, hipoteticamente, poderia alterá-la ou revogá-la, e igualmente, antes das eleições, o que aqui não seria o caso. Após a realização das eleições, o ato seria inalterável.

Assim, devemos destacar que a possibilidade da simples “*revogação do ato praticado pela Câmara Municipal que fixou os subsídios dos vereadores*” não encontra respaldo legal, valendo sobre o assunto transcrevermos elucidativo excerto da Informação Coletiva nº 01/93 (2):

“4.3 - Face ter sido suscitada em consultas anteriores a possibilidade e transposição dos limites de legalidade quando da edição do ato de fixação da remuneração dos agentes políticos, e que venham os interessados buscar uma correção através do Judiciário, não é demais lembrar o pacífico entendimento desta Corte quanto à absoluta impossibilidade da edição de novos atos legislativos, destinados a substituir outros anteriormente editados, uma vez declarada a sua nulidade, decorrência natural do princípio da anterioridade da legislatura. Em tal situação, operar-se-ia a extensão da eficácia dos atos legislativos válidos na legislatura anterior, desde que não eivados pelas mesmas nulidades.”

Igualmente este Tribunal, por ocasião da fiscalização que à Corte compete, *se fosse o caso*, nos termos da Súmula 347 do STF, poderia negar executividade ao ato de fixação da remuneração, condicionado a que, para sua edição, não tivesse observado o exposto anteriormente, buscando-se, então, a extensão da eficácia do ato legislativo válido na legislatura anterior, desde que não eivado de nulidade.

Tais colocações afiguram-se-nos importantes eis que o consulente, na inicial, **afirma que a Câmara fixou os subsídios dos Vereadores** para a atual legislatura.

3. De outro lado, no tocante ao segundo questionamento, providência prévia e indispensável para o correto enfrentamento das dúvidas suscitadas é a realização da exegese do artigo 71 da LRF.

Diz o comando legal: “*Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.*” (Grifamos)

Com efeito, estabelecidos os limites de comprometimento de despesas com pessoal (artigos 19 e 20 da LRF), preocupou-se o legislador em evitar que os Poderes e órgãos que, porventura, no momento da entrada em vigor da Lei, estivessem com tais *despesas em montante inferior à limitação*, iniciassem eventual corrida rumo aos patamares máximos.

Nesse sentido, o artigo anteriormente transcrito constitui-se, por determinado lapso de tempo, partindo do ano base de 2000 e até 31/12/2003 (3), em instrumento disciplinador e também limitador da progressão da despesa total com pessoal, na qual incluem-se, igualmente, os subsídios dos vereadores, na medida em que vincula o percentual máximo da receita corrente líquida a ser comprometido com tal despesa, por exemplo, no exercício financeiro em vigor (2001), com o percentual apurado no exercício imediatamente anterior, servindo este indicador como limitador daquele, permitindo, contudo, um acréscimo de exercício para exercício, sucessivamente, até o ano de 2003, de, no máximo 10% (dez por cento), calculados sobre o percentual limitador, observando sempre os patamares definidos na forma do art. 20 e, quando próximo o atingimento destes, as vedações estabelecidas no parágrafo único do art. 22 (4), ambos da LRF, ressalvando, ainda, a hipótese da revisão geral e anual prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

Exemplifiquemos, com quatro situações hipotéticas de despesa total com pessoal da Prefeitura no exercício de 2000, considerando que, consoante o disposto na alínea “b”, inciso III, art. 20 da LRF, o limite total aplicável ao Poder Executivo situa-se em 54%:

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

1ª) a despesa total com pessoal da Prefeitura, em 2000, encontrava-se em 30% da receita corrente líquida – RCL, podendo aquela ser aumentada, a cada exercício, até os seguintes limites em relação à RCL:

Exercício	Crescimento máximo das despesas com pessoal em relação à RCL (dados em pontos percentuais)	Limite máximo (%)
2001	3	33
2002	3,3	36,3
2003	3,63	39,93
2004	11,37	51,3 (*)

(*) Este percentual corresponde a 95% de 54%, nos termos do regramento inscrito no mencionado parágrafo único do art. 22 da LRF, o qual ressalva a revisão prevista no citado inciso X, art. 37 da Lei Maior.

2ª) a despesa total com pessoal da Prefeitura, em 2000, encontrava-se em 41% da receita corrente líquida – RCL, podendo aquela ser aumentada, a cada exercício, até os seguintes limites em relação à RCL:

Exercício	Crescimento máximo das despesas com pessoal em relação à RCL (dados em pontos percentuais)	Limite máximo (%)
2001	4,1	45,1
2002	4,51	49,61
2003	1,69	51,3 (*)

(*) Vide referência na situação hipotética anterior.

3ª) a despesa total com pessoal da Prefeitura, em 2000, encontrava-se em 45% da receita corrente líquida – RCL, podendo aquela ser aumentada, a cada exercício, até os seguintes limites em relação à RCL:

Exercício	Crescimento máximo das despesas com pessoal em relação à RCL (dados em pontos percentuais)	Limite máximo (%)
2001	4,5	49,5
2002	1,8	51,3 (*)

(*) Vide referência na primeira situação hipotética.

4ª) a despesa total com pessoal da Prefeitura, em 2000, encontrava-se em 52% da receita corrente líquida – RCL. Nesta hipótese, já em 2000, o Executivo estaria com suas despesas com pessoal em percentual superior àquele que estabelece o parágrafo único do art. 22 da LRF (51,3%). Desta forma, não poderia haver aumento de despesa com pessoal, à exceção da revisão a que alude o citado inciso X do art. 37 da Carta da República.

A partir de 2004, cumprindo sua natureza transitória, tal dispositivo cessará seus efeitos, deixando todos os Poderes e órgãos de todas as esferas de governo, igualmente, sujeitos apenas aos limitadores permanentes da Lei.

Mesma fórmula deve ser adotada quanto ao cálculo correspondente ao Poder Legislativo, considerando, obviamente, o seu limite de 6% da receita corrente líquida do município com despesa total de pessoal (alínea “a”, inciso III, art. 20 da LRF).

No caso em exame, o consultante colhe, isoladamente, os dados relativos ao aumento dos subsídios fixados pelos Vereadores, da legislatura passada para a atual, o qual situou-se na ordem de 76%, para confrontá-lo com as exigências do art. 71, quando, evidentemente, deveria fazê-lo considerando o montante das **despesas totais de pessoal do Poder Legislativo Municipal**, incluindo os servidores e outras parcelas de despesas.

Assim, para os efeitos da LRF, seria necessário computarmos o **total das despesas com pessoal do Legislativo**, na plena compreensão do art. 18 daquela (5), **para procedermos à verificação do correto cumprimento do disposto no referido art. 71.**

4. Paralelamente a esse limitador, e aqui no caso dos subsídios dos vereadores, haja vista ser este o objeto da inicial, outros existem que devem ser analisados de forma harmônica, e tudo aos fins de verificarmos o correto pagamento dos subsídios daqueles agentes políticos. Vale dizermos, se hipoteticamente, frente a alterações significativas na legislação nacional que disciplina esta matéria, algum ato de fixação estiver com valores acima daqueles que os limites comportem, obviamente que, por ocasião do pagamento dos subsídios, às épocas oportunas, tais deverão conformar-se a todos os limites, sob pena de responsabilização da autoridade que porventura venha a autorizar os pagamentos desconformes com tais ordenamentos (exemplificativamente, Constituição Federal, artigos 29, incisos VI e VII e 29-A, § 1º).

Nestes termos, e considerando a menção do consulente, em seu segundo questionamento (letra “b” da inicial), ao percentual de 70%, certamente a que alude o § 1º do art. 29-A da Carta Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25/2000, que estabelece que a Câmara não poderá gastar “*mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento*”, e aqui buscando evitar repetições desnecessárias, reportamo-nos, por oportuno, aos Votos do Exmo. Senhor Coselheiro-Relator, exarados nos Processos nºs 6.774-02.00/00-4 e 10.302-02.00/00-6, aprovados pelo Tribunal Pleno, em Sessão do dia 27-6-2001.

Desta forma, consideradas as colocações expendidas neste item e no anterior, restariam respondidas as postulações contidas nas *letras “b” e “c” da inicial*.

5. Quanto à indagação constante do item “d”, sugerimos a remessa ao consulente de cópia do *Artigo* publicado na Revista desta Corte, nº 32, relativa ao 1º Semestre de 2000, com circulação no mês de janeiro de 2001, intitulado “*O Repasse de Recursos Financeiros às Câmaras de Vereadores, sua Relação com a Emenda Constitucional nº 25/2000 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*”, por meio do qual buscou-se a consolidação do entendimento da Casa quanto à questão dos repasses de recursos de parte das Prefeituras Municipais às Câmaras de Vereadores, eis que inúmeros aspectos relacionados ao tema haviam sido objeto de menção em vários informes técnicos, bem como enfocar a relação da matéria com a Emenda Constitucional nº 25/2000 e a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (fls. 04 a 09). (6)

São estas as considerações que entendemos oportunas e que submetemos à sua consideração, sem prejuízo da fiscalização que à Corte compete, sugerindo, juntamente, que seja dada ciência da orientação a ser adotada neste expediente, à Câmara Municipal respectiva, haja vista a pertinência do tema.

(1)Aprovada pelo Colegiado em 13-12-2000, consoante Processo nº 4.504-02.00/00-0.

(2)Aprovada em Sessão Plenária de 07-4-93.

(3)Este prazo defluiu do entendimento dado por esta Corte, ao aprovar o *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, juntamente com o Parecer nº 69/2000 da Auditoria, em Sessão Plenária de 08-11-2000, conforme Processo nº 6.760-02.00/00-1, no particular da definição de *exercício*, no sentido de que o mesmo não poderia ser interpretado “*descontextualizado da legislação vigente*”, considerado o disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320/64 (“*coincidente com o ano civil*”), bem como “*das demais interpretações dadas a exercício nos demais artigos da própria Lei e do conceito consagrado no direito financeiro brasileiro, até mesmo porque, se a Lei quisesse criar outro conceito para exercício, deveria fazê-lo expressamente. E mais, quando a lei refere-se a dois exercícios, quer dizer dois exercícios completos, ou seja, dois períodos que se iniciam em 1º de janeiro e encerram-se em 31 de dezembro do ano civil (...)*”.

(4)Diz o art.22 em seu parágrafo único: “*Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido em excesso:*

“I: concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art.37 da Constituição;”(Grifos nossos).

Os demais incisos impõem vedações de mesma natureza, em consonância com o caráter marcadamente preventivo desta norma, que busca impedir a extrapolação dos limites de despesa com pessoal, funcionando, igualmente, como literal alerta aos administradores públicos da proximidade dos patamares máximos.

(5)Na Informação nº 43/2001, conforme Processo nº 9.642-02.00/00-7, o qual *tramita nesta Corte e pende de decisão*, face ao questionamento abrangente quanto ao conceito desta Casa sobre “*gastos com pessoal*”, sob o enfoque da LRF, esta Consultoria buscou elencar, embora não de maneira exaustiva, as despesas em relação às quais já ocorrera decisão do Colegiado considerando-as ou não como despesas com pessoal, bem

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

como aquelas que mereceriam uma apreciação do Colegiado.

(6) Ressaltamos que idêntica sugestão constou da Informação nº 1/2001, consoante Processo nº 7.004-02.00/00-1, a qual foi aprovada pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 21-3-2001.

Em 10/07/2001. PAULO L. S. CONCEIÇÃO, Auditor Público Externo. ODA L. DA SILVEIRA, Auditor Público Externo. PAULO L. MACHADO, Auditor Público Externo.

De acordo com as considerações expendidas, ressaltando a sugestão antes anotada, no sentido de também dar-se conhecimento da decisão que vier a ser firmada ao Chefe do Legislativo local. Em face da determinação contida à fl. 2, encaminhe-se o expediente à SCE para que se proceda à distribuição. Em 10-07-2001. Bel. WILSON LUIS JOHANSEN, Coordenador

Processo nº 10325-02.00/00-8 - O Tribunal Pleno, em sessão de 17-10-2001, ressaltando o contido no artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, tendo apenas o objetivo de colaborar no esclarecimento do questionamento realizado pelo Consulente, à unanimidade, acolhe o Voto do Senhor Conselheiro-Relator e decide enviar ao Consulente cópia da Informação nº 80/2001 da Consultoria Técnica, acolhida nesta data, dos Pareceres nºs 20/99, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, exarado no Processo nº 5145-02.00/97-8, acolhido pela Segunda Câmara em Sessão de 18 de novembro de 1999, 31/2001, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Rosane Heineck Schmitt, exarado no Processo nº 2435-02.00/01-4, acolhido em Sessão Plenária de 30 de maio de 2001, e 52/2001, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Vergilio Perius, aprovado em Sessão Plenária desta data, assim como do Voto proferido no Processo nº 6774-02.00/00-4, aprovado por este Plenário em 27 de junho do corrente ano, em que foi Relator o Senhor Conselheiro Victor José Faccioni, a fim de servirem como resposta ao assunto proposto por Mario Minozzo, Prefeito Municipal de Nova Prata.