



Decisão 02752/2022-2 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 00906/2022-1

Classificação: Consulta

UG: TCEES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Consulente: Unidade Técnica do TCEES (SEGEX)

**CONSTITUCIONAL – LIMITE CONSTITUCIONAL –
FOLHA DE PAGAMENTO – COMPOSIÇÃO –
OBRIGAÇÕES PATRONAIS – ENCARGOS SOCIAIS
– RETORNAR À ÁREA TÉCNICA.**

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta, autuada em atendimento ao comando contido no item 1.3 do Acórdão TC 1424/2021-2 Plenário (acostado junto à Peça Complementar 4395/2022-3)

Acórdão TC 1424/2021-2 Plenário

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – CONHECER – DAR PROVIMENTO PARCIAL – REFORMAR O ACÓRDÃO 842/2021 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO TC-285/2018 – PLENÁRIO E ACÓRDÃO TC-677/2016 –PRIMEIRA CÂMARA – JULGAR REGULAR COM RESSALVA – REVISAR O PARECER/CONSULTA 023/2013 – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR (g.n.)

[...]

O tema consultado refere-se à possibilidade de encargos sociais e obrigações patronais comporem ou não o conceito de folha de pagamento para aferição de

limite constitucional.

Em breve exame dos autos, verifiquei que o documento autuado demonstra atender aos requisitos que autorizam o processamento do feito, nos termos do art. 288, XVI do RITCEES, e, de acordo com o §1º do art. 235 do Regimento Interno desta Corte, encaminhei os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula para informações sobre a existência de prejudgados ou decisões reiteradas desta Corte de Contas em relação ao tema consultado, e esse, nos termos do **Estudo Técnico de Jurisprudência 0008/2022-9** (doc. 04), concluiu *pela existência de deliberações desta Corte de Contas que versem especificamente sobre o tema consultado, quais sejam: Parecer em Consulta TC 23/2013, Parecer em Consulta 42/2000, Parecer em Consulta 02/2004, Parecer em Consulta TC 15/2020 e Acórdão 1612/2020.*

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, que elaborou a **Instrução Técnica de Consulta 00015/2022-9** (doc. 07), pelo conhecimento do feito, apresentando a seguinte conclusão:

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da presente consulta, nos termos do Despacho TC nº 05299/2022-9 e do item “1.3”, do Acórdão TC 1424/2021, lavrado pelo Plenário desta Corte de Contas, nos autos do Processo TC nº 3415/2021, e, quanto ao mérito, sugere-se que seja reconhecida a contradição existente no Parecer e Consulta TC nº 023/2013, conforme mencionado pelo Plenário deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1424/2021, determinando-se as alterações das redações de sua ementa e também conclusão, para nelas constar que a exclusão do cômputo da folha de pagamento para a verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, é apenas dos encargos previdenciários dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (os patronais), conforme as redações a seguir propostas:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPOREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A

CARGO DOS VEREADORES DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS.

Conclusão: [...] Isto porque concluíram referidos pareceres pela impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, para aferição do limite constitucional de setenta por cento de gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Isto porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se os encargos previdenciários a cargo dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (patronais) e os gastos com inativos e pensionistas.

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que exarou o **Parecer 01692/2022-2** (doc. 11), da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, que opinou por respondê-la nos exatos termos propostos pela equipe técnica.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico entendimento técnico exarado na **Instrução Técnica de Consulta 00015/2022-9** e no **Parecer 01692/2022-2** do Ministério Público de Contas, tomando como razão de decidir os fundamentos expostos pela área técnica, nos seguintes termos:

”[...]

2. ADMISSIBILIDADE:

O Conselheiro Relator, em uma análise prévia, manifestou-se pela admissibilidade do feito, autuado como consulta por esta Corte, por entender estarem presentes os requisitos que autorizam o seu processamento, conforme dispõe o artigo 288, XVI, do seu Regimento Interno.

Além disso, a revisão do Parecer em Consulta nº 023/2013, objetivo da presente consulta, decorre de decisão plenária deste Tribunal, nos termos do item “1.3”, do Acórdão TC nº 1424/2021, nos autos do Processo TC nº 3415/2021.

Opina-se assim pelo seu conhecimento da Consulta.

3. MÉRITO:

Quanto ao mérito, verifica-se, de acordo com os fundamentos do Acórdão TC nº 1424/2021 - Processo TC nº 3415/2021, que o Parecer em Consulta TC nº 023/2013 admite interpretações contrárias as suas próprias razões de decidir, assim como, também divergentes dos Pareceres em Consulta TC nº 42/2000 e 002/2004, nele ratificados e utilizados como fundamentos, ao dispor sobre a exclusão dos encargos previdenciários dos vereadores, e não apenas das obrigações patronais e dos encargos sociais, para fins de verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, conforme trecho do Acórdão referenciado que a seguir se transcreve:

[...] Da leitura dos Pareceres/Consulta 042/2000 e 002/2004 extrai-se o entendimento de que as obrigações patronais e encargos sociais de responsabilidade do órgão não compõem o conceito de folha de pagamento, não sendo computados dessa forma para efeito do limite do artigo 29-A § 1º, da Constituição Federal. Em relação ao Parecer/Consulta TC 023/2013, quando da realização dos cálculos pelo órgão, **depreende-se que houve interpretação pelo Poder Legislativo Municipal, de que deveria ser excluído do conceito de folha de pagamento tanto as contribuições previdenciárias patronais, quanto as retidas dos servidores e vereadores.** De fato, quanto a esse argumento entendo que assiste razão ao recorrente, considerando que **o trecho final da ementa do Parecer/Consulta TC 023/2013 dá margem a interpretação de possibilidade de exclusão dos encargos previdenciários a cargo dos vereadores** quando menciona **'uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites, a folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, bem como exclui os encargos previdenciários a cargo dos vereadores, abstraídos os gastos com inativos e pensionistas e os encargos de responsabilidade da Câmara Municipal'**. (Grifo nosso).

Conforme se verifica, a decisão plenária, que julgou parcialmente procedente os Embargos de Declaração, entendeu ter razão o Embargante, ao dispor que o Parecer em Consulta TC nº 023/2013 admite interpretações equivocadas por não diferenciar os encargos previdenciários dos vereadores a serem pagos pela Câmara Municipal (os patronais) e os retidos na fonte, conforme trecho do parecer que a seguir se transcreve:

[...] Isto porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites, pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, **bem como exclui os encargos previdenciários a cargo dos vereadores, abstraídos os gastos com inativos e pensionistas (art. 29-A, caput da CF/88), e os encargos de responsabilidade da Câmara Municipal.** (Grifo nosso),

Nota-se que a própria redação do referido Parecer em Consulta induz a

interpretações que excluem do cômputo para fins de verificação do limite constitucional das Câmaras Municipais, previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, do texto constitucional, todos os encargos previdenciários dos vereadores, sejam eles devidos pela Câmara Municipal (os patronais), sejam eles retidos na fonte, o que contraria a sua própria fundamentação, bem como, os Pareceres em Consulta TC nº 042/2000 e 002/2004, conforme trecho deste último que a seguir se transcreve:

[...] Quanto ao terceiro item, referente à possível inclusão dos encargos sociais no limite de despesas com agentes públicos estipulado pelo § 1º, do art. 29-A, da Lei Maior, inserido pela Emenda Constitucional nº 25 importa analisar seu contexto: “Art. 29-A, § 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.” Para responder ao questionamento, necessário conceituar, portanto, “folha de pagamento” e “encargos sociais”: Folha de Pagamento: “Documento elaborado pelas fontes pagadoras em que expressam os vencimentos de seus funcionários ou empregados no período correspondente (geralmente por mês), com os descontos legais (IR; contribuição previdenciária e outros).” (“Enciclopédia Saraiva de Direito”, vol. 38, São Paulo: Saraiva, 1977 pp. 34/35) “Encargos sociais: são recolhimentos a que se obriga o Poder Público em decorrência de sua condição de empregador, tais como os relativos ao Fundo PIS-Pasep e ao FGTS.” (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra da Silva, Martins e Carlos Valder do Nascimento.2001, p.132) Pelos conceitos retro encionados, observa-se a impossibilidade dos encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, já que neste, como vimos, só cabem as remunerações, com os descontos legais, pagas, neste caso, aos agentes públicos dos Legislativos municipais. **Em nenhum momento, os conceitos trazidos sobre folha de pagamento incluem os recolhimentos a que se obrigam as Câmaras Municipais em decorrência da condição de empregador (termo genérico).** (Grifo nosso).

O Parecer em Consulta TC nº 023/2013, aderindo expressamente ao disposto nos pareceres referenciados (TC nº 042/2000 e 002/2004), afirma a impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, para aferição do limite constitucional de setenta por cento dos gastos da Câmara, mas, em sua ementa e também em sua conclusão dispõe sobre a exclusão de todos os encargos previdenciários dos vereadores, não fazendo qualquer ressalva sobre eles serem patronais, ou seja, devidos pela Câmara Municipal ou não.

Por tal contradição, reconhecida, inclusive, pelo Plenário desta Corte, no Acórdão TC nº 1424/2021 - Processo TC nº 3415/2021, é que se opina no sentido de que sejam providenciadas as alterações no Parecer em Consulta TC nº 023/2013, tanto em sua ementa quanto conclusão, para esclarecer, em acordo com a sua fundamentação que, tão somente, os encargos previdenciários patronais dos vereadores (devidos pela Câmara Municipal), e não os retidos na fonte, devem ser excluídos da folha de pagamento para o

cômputo do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, conforme as redações a seguir propostas, respectivamente:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPOREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, BEM COMO EXCLUI OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES **DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (patronais)**, E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS.

Conclusão: [...]Isto porque concluíram referidos pareceres pela impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, para aferição do limite constitucional de setenta por cento de gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Isto porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, **excluindo-se os encargos previdenciários a cargo dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (patronais), e os gastos com inativos e pensionistas.**

4.CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da presente consulta, nos termos do Despacho TC nº 05299/2022-9 e do item "1.3", do Acórdão TC 1424/2021, lavrado pelo Plenário desta Corte de Contas, nos autos do Processo TC nº 3415/2021, e, quanto ao mérito, sugere-se que seja reconhecida a contradição existente no Parecer em Consulta TC nº 023/2013, conforme mencionado pelo Plenário deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1424/2021, determinando-se as alterações das redações de sua ementa e também conclusão, para nelas constar que a exclusão do cômputo da folha de pagamento para a verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, é apenas dos encargos previdenciários dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (os patronais), conforme as redações a seguir propostas:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPOREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE

RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS.

Conclusão: [...] Isto porque concluíram referidos pareceres pela impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, para aferição do limite constitucional de setenta por cento de gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Isto porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, **excluindo-se os encargos previdenciários a cargo dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (patronais) e os gastos com inativos e pensionistas.**

É a manifestação.

Vitória, 11 de março de 2022.”

Desta forma, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, corroborando o entendimento exarado pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

PARECER EM CONSULTA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

1 CONHECER da presente Consulta;

2 NO MÉRITO, reconhecer a contradição existente no **Parecer em Consulta TC nº 023/2013**, conforme Acórdão TC nº 1424/2021 - Plenário, determinando-se as alterações das redações de sua ementa e também de sua conclusão, para nelas constar que a exclusão do cômputo da folha de pagamento para a verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, é apenas dos encargos previdenciários dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (os patronais), conforme a redação a seguir:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPOREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL -

UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, **EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS.**

Conclusão: [...] Isto porque concluíram referidos pareceres pela impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, para aferição do limite constitucional de setenta por cento de gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Isto porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, **excluindo-se os encargos previdenciários a cargo dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (patronais) e os gastos com inativos e pensionistas.**

3 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

VOTO VISTA

VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Consulta, autuada em atendimento a determinação explícita no item 1.3 do Acórdão TC 1424/2021-2 Plenário, vejamos:

Acórdão TC 1424/2021-2 Plenário

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – CONHECER – DAR PROVIMENTO PARCIAL – REFORMAR O ACÓRDÃO 842/2021 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO TC-285/2018 – PLENÁRIO E ACÓRDÃO TC-677/2016 –PRIMEIRA CÂMARA – JULGAR REGULAR COM RESSALVA – REVISAR O PARECER/CONSULTA 023/2013 – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR (g.n.)

[...]

Inicialmente, o Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, por meio do Despacho 5299/2022-1 (doc.04), verificou, numa análise sumária, que o documento autuado demonstra atender aos requisitos que autorizam o processamento do feito, nos termos do art. 288, XVI do RITCEES, e, de acordo com o §1º do art. 235 do Regimento Interno desta Corte, e, por este motivo encaminhou os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula - NJS para informações sobre a existência de prejudgados ou decisões reiteradas desta Corte de Contas em relação ao tema consultado.

Assim, o NJS por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 0008/2022-9 (doc. 05), concluiu *pela existência de deliberações desta Corte de Contas que versem especificamente sobre o tema consultado, quais sejam: Parecer em Consulta TC 23/2013, Parecer em Consulta 42/2000, Parecer em Consulta 02/2004, Parecer em Consulta TC 15/2020 e Acórdão 1612/2020.*

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, que elaborou a Instrução Técnica de Consulta 00015/2022-9 (doc. 07), pelo conhecimento do feito, apresentando a seguinte conclusão:

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da presente consulta, nos termos do Despacho TC nº 05299/2022-9 e do item “1.3”, do Acórdão TC 1424/2021, lavrado pelo Plenário desta Corte de Contas, nos autos do Processo TC nº 3415/2021, e, quanto ao mérito, sugere-se que seja reconhecida a contradição existente no Parecer e Consulta TC nº 023/2013, conforme mencionado pelo Plenário deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1424/2021, determinando-se as alterações das redações de sua ementa e também conclusão, para nelas constar que a exclusão do cômputo da folha de pagamento para a verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, é apenas dos encargos previdenciários dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (os patronais), conforme as redações a seguir propostas:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPõem O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A

CARGO DOS VEREADORES DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS.

Conclusão: [...] Isto porque concluíram referidos pareceres pela impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, para aferição do limite constitucional de setenta por cento de gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Isto porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se os encargos previdenciários a cargo dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (patronais) e os gastos com inativos e pensionistas.

Seguindo os trâmites regimentais, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que exarou o Parecer 01692/2022-2 (doc. 11), da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, que opinou por respondê-la nos exatos termos propostos pela equipe técnica.

Assim, o Conselheiro Relator proferiu o Voto 3348/2022-7 (doc. 13), pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, por reconhecer a contradição existente no Parecer em Consulta TC nº 023/2013, conforme Acórdão TC nº 1424/2021 - Plenário, determinando-se as alterações das redações de sua ementa e também de sua conclusão, para nelas constar que a exclusão do cômputo da folha de pagamento para a verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, é apenas dos encargos previdenciários dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (os patronais).

Assim, solicitei vista do presente processo, para melhor analisá-lo.

É o relatório.

VOTO VISTA

2.FUNDAMENTAÇÃO

O Conselheiro Relator, acompanhando o entendimento técnico e ministerial, proferiu seu voto pelo conhecimento da consulta e no mérito que seja reconhecida a contradição existente no Parecer em Consulta TC nº 023/2013, conforme mencionado pelo Plenário deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1424/2021,

determinando-se as alterações das redações de sua ementa e também conclusão, para nelas constar que a exclusão do cômputo da folha de pagamento para a verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, é apenas dos encargos previdenciários dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (os patronais), conforme as redações a seguir:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPOREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, **EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS.**

Conclusão: [...] Isto porque concluíram referidos pareceres pela impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, para aferição do limite constitucional de setenta por cento de gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Isto porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do artigo 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, **excluindo-se os encargos previdenciários a cargo dos vereadores devidos pela Câmara Municipal (patronais) e os gastos com inativos e pensionistas.**

Destaque-se que a presente consulta teve origem na determinação contida no Acórdão TC nº 1424/2021 - Processo TC nº 3415/2021, tendo em vista ter sido verificado que o Parecer em Consulta TC nº 023/2013 admite interpretações contrárias as suas próprias razões de decidir, assim como, também divergentes dos Pareceres em Consulta TC nº 42/2000 e 002/2004, nele ratificados e utilizados como fundamentos, ao dispor sobre a exclusão dos encargos previdenciários dos vereadores, e não apenas das obrigações patronais e dos encargos sociais, para fins de verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, vejamos:

[...] Da leitura dos Pareceres/Consulta 042/2000 e 002/2004 extrai-se o entendimento de que as obrigações patronais e encargos sociais de responsabilidade do órgão não compõem o conceito de folha de pagamento, não sendo computados dessa forma para efeito do limite do artigo 29-A § 1º, da Constituição Federal. Em relação ao Parecer/Consulta TC 023/2013, quando da

realização dos cálculos pelo órgão, **depreende-se que houve interpretação pelo Poder Legislativo Municipal, de que deveria ser excluído do conceito de folha de pagamento tanto as contribuições previdenciárias patronais, quanto as retidas dos servidores e vereadores.** De fato, quanto a esse argumento entendo que assiste razão ao recorrente, considerando que **o trecho final da ementa do Parecer/Consulta TC 023/2013 dá margem a interpretação de possibilidade de exclusão dos encargos previdenciários a cargo dos vereadores** quando menciona **uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites, a folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, bem como exclui os encargos previdenciários a cargo dos vereadores, abstraídos os gastos com inativos e pensionistas e os encargos de responsabilidade da Câmara Municipal**’. (Grifo nosso).

Como se observa a redação do Parecer em Consulta 23/2013 induz a interpretações que excluem do cômputo, para fins de verificação do limite constitucional das Câmaras Municipais, previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, do texto constitucional, todos os encargos previdenciários dos vereadores, sejam eles devidos pela Câmara Municipal (os patronais), sejam eles retidos na fonte, o que contraria a sua própria fundamentação, bem como, os Pareceres em Consulta TC nº 042/2000 e 002/2004, conforme trecho deste último que a seguir se transcreve:

[...] Quanto ao terceiro item, referente à possível inclusão dos encargos sociais no limite de despesas com agentes públicos estipulado pelo § 1º, do art. 29-A, da Lei Maior, inserido pela Emenda Constitucional nº 25 importa analisar seu contexto: “Art. 29-A, § 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.” Para responder ao questionamento, necessário conceituar, portanto, “folha de pagamento” e “encargos sociais”: Folha de Pagamento: “Documento elaborado pelas fontes pagadoras em que expressam os vencimentos de seus funcionários ou empregados no período correspondente (geralmente por mês), com os descontos legais (IR; contribuição previdenciária e outros).” (“Enciclopédia Saraiva de Direito”, vol. 38, São Paulo: Saraiva, 1977, pp. 34/35) “Encargos sociais: são recolhimentos a que se obriga o Poder Público em decorrência de sua condição de empregador, tais como os relativos ao Fundo PIS-Pasep e ao FGTS.” (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. 2001, p.132) Pelos conceitos retro mencionados, observa-se a impossibilidade dos encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento, já que neste, como vimos, só cabem as remunerações, com os descontos legais, pagas, neste caso, aos agentes públicos dos Legislativos municipais. **Em nenhum momento, os conceitos trazidos sobre folha de pagamento incluem os recolhimentos a que se obrigam as Câmaras Municipais em decorrência da condição de empregador (termo genérico).** (Grifo nosso).

E, nos termos da manifestação técnica, o Parecer em Consulta TC nº 023/2013, aderindo expressamente ao disposto nos pareceres referenciados (TC nº 042/2000 e 002/2004), assevera a impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais

comporem o conceito de folha de pagamento, para fins de aferição do limite constitucional de setenta por cento dos gastos da Câmara, mas, em sua ementa e também em sua conclusão dispõe sobre a exclusão de todos os encargos previdenciários dos vereadores, não fazendo qualquer ressalva sobre eles serem patronais, ou seja, devidos pela Câmara Municipal ou não.

Nesse contexto, tanto o corpo técnico, quanto o relator, ao firmarem solucionar a contradição existente, propõem que a consulta seja alterada para consignar que apenas as obrigações previdenciárias patronais **dos vereadores** sejam excluídas do cômputo da folha de pagamento para fins de verificação do limite previsto no artigo 29-A, parágrafo primeiro, da Constituição Federal.

Entretanto, vale observar que, ao se propor que apenas as obrigações previdenciárias dos **edis** sejam excluídas do cômputo da folha de pagamento para a adequada verificação do limite previsto no artigo 29-A, §1º, da CRFB/1988, tal dispositivo poderá ocasionar uma nova contradição, considerando-se que **além destas também as obrigações patronais dos servidores devem ser excluídas**.

Quanto a isso, é importante reforçar que para efeito de composição da folha de pagamento de câmara municipal deve-se incluir somente as despesas exclusivamente relacionadas à remuneração dos **servidores e os subsídios dos vereadores**. Portanto, para a apuração do disposto no § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal (CF/88), devem ser excluídos os **encargos patronais** tanto dos vereadores quanto dos servidores.

Além do mais, caso a presente consulta seja respondida sem que se analise a eventual repercussão da nova redação do art. 29-A ao § 1º do mesmo artigo, persistirá um estado de dúvida em relação à correta aplicação do preceito constitucional, podendo ser geradas interpretações dúbias quanto à questão de os encargos sociais e contribuições previdenciárias patronais a serem excluídas do cômputo do art. 29-A, § 1º da Constituição Federal se restringirem ou não aos vereadores.

Em se tratando de gastos do Poder Legislativo Municipal, um outro ponto a ser registrado diz respeito à Emenda Constitucional n º 109, de 15 de março de 2021, que deu nova redação ao art. 29-A da CF/1988.

Se na redação anterior os gastos com inativos eram excluídos do cálculo da despesa total do Poder Legislativo Municipal, observa-se que na nova redação dada pela EC 109/2021 os gastos com inativos e pensionistas estão sendo incluídos no cômputo; observando-se que tal alteração entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação da Emenda Constitucional, vejamos:

Redação anterior:

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

Redação dada pela EC 109/2021

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, **a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.**
(g.n)

Sendo assim, considerando o impacto sobre o assunto em questão (Gasto com folha de pagamento da Câmara Municipal – Art. 29-A, § 1º, da CF/1988), e que na Instrução Técnica de Recurso 00015/2022-9 não houve nenhuma menção relacionada à referida Emenda Constitucional, **entendo como necessário o retorno dos autos à área técnica para a abordagem da matéria, considerando-se a edição da EC 109/2021.**

Ante todo o exposto, divergindo parcialmente do entendimento técnico, ministerial e do voto do relator, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

1. DECISÃO TC-2752/2022-2:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas, em:

1.1 CONHECER da presente Consulta.

1.2 RETORNAR OS AUTOS À ÁREA TÉCNICA para nova manifestação, em consideração à edição da EC 109/2021.

2. Unânime, nos termos do voto vista do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, anuído pelo relator.

3. Data da Sessão: 25/08/2022 – 42ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner e Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha;

4.2. Conselheiros substitutos: Marco Antonio da Silva (em substituição).

5. Membro do Ministério Público de Contas: procurador-geral Luis Henrique Anastácio da Silva.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente