



## **Parecer em Consulta 00028/2022-6 - Plenário**

**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)

### **CONSULTA – RECONHECER CONTRADIÇÃO NO PARECER CONSULTA Nº 023/2013 – ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DA EMENTA E DA CONCLUSÃO.**

1. Contradição existente no Parecer em Consulta nº 23/2013, conforme determinado pelo Plenário deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1424/2021, para constar que as exclusões dos cálculos das folhas de pagamentos das Câmaras Municipais, para o fim de verificação do limite constitucional previsto no artigo 29-A, e seu § 1º, da Constituição Federal, são as de todos os encargos sociais e previdenciários (patronais), devidos pelas Câmaras, tanto dos vereadores, quanto dos servidores públicos., fazendo-se a alteração da redação da ementa e da conclusão do Parecer.

2. As alterações do artigo 29-A, da Constituição Federal, feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021, conforme previsto em seu art. 7º, só terão vigência, na próxima legislatura municipal, ou seja, a partir do exercício de 2025.

**O RELATOR 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 prejulgados 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.

Incluído em pauta foi proferida a Decisão Plenária TC nº 02752/2022-2 (doc. 16), que divergiu, parcialmente, do entendimento técnico e do voto do Relator 03348/2022-7(doc. 13) e acompanhou o voto de vista 00235/2022-1 do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (doc. 14), determinando o retorno dos autos a área técnica para complemento do parecer.

O fundamento que justificou o comando de regresso dos autos foi a necessidade de realizar duas alterações no Parecer em Consulta nº 23/2013. A primeira refere-se à exclusão, não só dos encargos patronais dos vereadores, como também dos servidores públicos, para os fins do disposto no art. 29 e § 1º, da Constituição Federal. A outra diz respeito à observância da Emenda Constitucional nº 109/2021, manifestando-se a área técnica por meio da Instrução Técnica de consulta 00043/2022-1 (doc. 20), no seguinte sentido:

### **3.CONCLUSÃO**

Diante do exposto, opina-se, quanto ao mérito, que seja reconhecida a contradição existente no Parecer em Consulta nº 23/2013, conforme determinado pelo Plenário deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1424/2021, lavrado nos autos do Processo TC nº 03415/2021-2, e sugerido na Instrução Técnica de Consulta nº 15/2021(Evento nº 7), constante dos autos, a qual a presente instrução técnica complementa. Opina-se também que seja substituída a conclusão da análise anterior feita por esta unidade técnica (ITC nº 15/2021) por esta, para constar que as exclusões dos cálculos das folhas de pagamentos das Câmaras Municipais, para o fim de verificação do limite constitucional previsto no artigo 29-A, e seu § 1º, da Constituição Federal, são as de todos os encargos sociais e previdenciários (patronais), devidos pelas Câmaras, tanto dos vereadores, quanto dos servidores públicos. Ressalva-se, ainda, que as alterações do artigo 29-A, da Constituição Federal, feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021, conforme previsto em seu art. 7º, só terão vigência, na próxima legislatura municipal, ou seja, a partir do exercício de 2025. Propõe-se, assim, as seguintes redações na Ementa e conclusão do Parecer em Consulta nº 23/2013:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ART. 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 PÚBLICOS E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS SOCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIIPAL (PATRONAIS) TANTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO DOS VEREADORES, E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS, RESSALVANDO-SE, EM RELAÇÃO A ESTES ÚLTIMOS (GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS), QUE A EXCLUSÃO SERÁ ATÉ A PRÓXIMA LEGISLATURA MUNICIPAL, OU SEJA, ATÉ O EXERCÍCIO DE 2024, JÁ QUE, A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 2025 ENTRA EM VIGOR A

ALTERAÇÃO FEITA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021, NO TEXTO DO ARTIGO 29-A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE DETERMINA A SUA INCLUSÃO.

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 Constituição Federal, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se os encargos sociais e previdenciários devidos pela Câmara (patronais), tanto dos servidores públicos como dos vereadores, e os gastos com inativos e pensionistas, ressalvando-se em relação a estes últimos (gastos com inativos e pensionistas), que a exclusão será até a próxima legislatura municipal, ou seja, até o exercício de 2024, já que, a partir do exercício de 2025, entra em vigor a alteração feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021, no texto do artigo 29-A, da Constituição Federal, que impõe a sua inclusão.

O **Ministério Público de Contas**, em manifestação da lavra do Procurador Luis Henrique Anastacio da Silva, conforme **Parecer 04492/2022-2** (doc. 24) anuiu a proposta contida na Instrução Técnica de Consulta 43/2022.

**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 00043/2022-1** e no **Parecer 04492/2022-2** do Ministério Público de Contas, tomando como razão de decidir os fundamentos expostos pela área técnica, nos seguintes termos:

”[...]”

### **1.1 BREVE RETROSPECTIVA DOS FATOS:**

A Câmara Municipal de Pinheiros, nos autos do Processo TC nº 2073/2013, apresentou a seguinte dúvida a esta Corte: “No total de gastos com a remuneração do pessoal da Câmara, adstrito ao limite contido no art. 29-A, § 1º, da Constituição da República, as despesas decorrentes dos encargos sociais e previdenciários patronais são computadas para aferição do limite de setenta por cento da receita com folha de pagamento?” Após

apreciar a matéria, o setor técnico competente, com a anuência do Órgão Ministerial, concluiu que os Pareceres em Consulta TC nº 42/2000 e 04/2004 já respondiam ao questionamento do consulente, recomendando que as cópias dos mesmos fossem a ele enviadas, conforme a seguir se transcreve:

*Por todo o exposto, sugere-se o conhecimento da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade. No entanto, quanto ao mérito, em razão da existência de pareceres em consulta sobre o tema, sugere-se, primeiramente, o encaminhamento dos autos ao Plenário desta Corte de Contas para que, nos termos do artigo 97, parágrafo 1º, do Regimento Interno vigente à época (Resolução TC 182/2002), **sejam remetidos ao Consulente as cópias dos Pareceres em Consulta TC nº 042/2000 e TC nº 02/2004. No entanto, caso entenda o Plenário pela necessidade de nova análise da matéria ora consultada, sugere-se o encaminhamento dos autos a esta 8ª Secretaria de Controle Externo, para análise meritória.** (Grifo nosso).*

O Plenário desta Corte, conforme voto do Relator, Conselheiro Marco Antônio da Silva, acompanhou o entendimento da área técnica, mas acrescentou em sua conclusão “a necessidade de exclusão, do cômputo de gastos com folha de pagamento da Câmara, dos encargos previdenciários a cargo dos vereadores, abstraídos também os dos inativos e pensionistas”, conforme a seguir se transcreve:

[...] No que se refere ao mérito da questão entendo que o conteúdo dos Pareceres Consulta de TC nº 042/2000 e TC nº 02/2004, analisaram adequadamente a matéria, motivo pelo qual entendo que o encaminhamento de cópias dos Pareceres, em referência, atendem à resposta a ser dada à presente consulta. Isso 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 dos gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Isso porque, uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites, pode-se concluir que, para efeito do disposto no § 1º, do art. 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. Por todo o exposto, acompanhando o pronunciamento do douto representante do Ministério Público Especial de Contas, adoto, in *totum*, a manifestação da 8ª Controladoria Técnica e Voto pelo conhecimento da presente consulta, para, no mérito responde-la nos termos da Instrução Técnica nº 42/2013, emitida pela 8ª Controladoria Técnica e dos Pareceres Consulta TC nº 42/2000 e TC nº 002/2004. Voto, por fim, no sentido de que sejam encaminhadas ao consulente, cópias deste voto, da Instrução Técnica nº 42/2013 e dos Pareceres Consulta TC nº 42/2000 e 002/2004, após, arquivem-se os autos. (Grifo nosso).

A ementa do Parecer em Consulta nº 23/2013 foi publicada com os acréscimos referenciados, conforme a seguir se transcreve:

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, abstraidos os gastos com inativos e pensionistas e os encargos de responsabilidade da Câmara Municipal.** (Grifo nosso).

Ao apreciar matéria semelhante, o Plenário deste Tribunal, de acordo com o Acórdão TC nº 01424/2021-2, por unanimidade, nos autos do Processo TC nº 03415/2021-2, que tratou de Embargos de Declaração, concluiu que o Parecer em Consulta nº 23/2013 admite interpretações duvidosas, conforme a seguir se transcreve:

[...] Dar os encaminhamentos necessários a fim de proceder à revisão do Parecer consulta 023/2013, diante das razões expostas.

Nos referidos autos, o Relator, Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, ressaltou ser necessária a revisão do referido parecer em consulta, para evitar interpretações equivocadas em relação ao limite de gastos com folha de pagamento pela Câmara Municipal, exigindo-se, para tanto, a supressão da ressalva feita acerca da exclusão dos encargos previdenciários dos vereadores, já que, segundo ele, a restrição alcança todos os encargos sociais e patronais, o que abrange não só os dos vereadores como também os dos servidores públicos, conforme a seguir se transcreve:

Por fim, acrescento, a fim de evitar possíveis interpretações equivocadas por parte dos jurisdicionados em relação ao limite de gasto com folha de pagamento, a necessidade de revisão do Parecer/Consulta 023/2013 **a fim de suprimir a possibilidade de exclusão dos encargos previdenciários a cargo dos vereadores do valor apurado na folha de pagamento.** (Grifo nosso).

Em atenção ao comando, foi instaurado os presentes autos, Processo TC nº 00906/2022-1, objetivando realizar a revisão do parecer em consulta. Na oportunidade, este setor manifestou-se, por meio da Instrução Técnica de Consulta nº 15/2022-9 (Evento nº 7), opinando, quanto ao mérito, pelo reconhecimento da contradição existente no parecer. Foram sugeridas também alterações nas redações de sua Ementa e conclusão, para neles esclarecer que a exclusão do cômputo da folha de pagamento, para fins de verificação do limite previsto no artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal, alcança todos os encargos sociais e patronais, mas repetindo, contudo, equivocadamente, a exclusão específica em relação aos encargos patronais dos vereadores, conforme a seguir se transcreve:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ART. 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 DOS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES DEVIDOS PELA CÂMARA MUNIICPAL (PATRONAIS) E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS.** (Grifo nosso).

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 Constituição Federal, 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.** (Grifo nosso).

O Ministério Público Especial de Contas anuiu à manifestação referenciada, por meio do Parecer nº 01692/2022-2 (Evento nº 11). Em seguida o Relator, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, de acordo com o Voto TC nº 03348/2022-7 (Evento nº 13), reconheceu a contradição existente no Parecer em Consulta TC nº 23/2013, e determinou que fossem providenciadas as alterações sugeridas na manifestação técnica, conforme deliberação a seguir exposta:

#### 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 ART. 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 DOS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES DEVIDOS PELA CÂMARA MUNIICPAL (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 Constituição Federal, 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.

Em seguida, o Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha pediu vista dos autos, ressaltando em seu voto, a necessidade de se considerar, na referida análise técnica, os seguintes itens: o primeiro diz respeito à exclusão também dos encargos sociais e patronais dos servidores públicos, e não apenas dos vereadores, para fins de apuração do limite de gastos previsto no art. 29-A e § 1º, da Constituição Federal. O segundo refere-se à repercussão da Emenda Constitucional nº 109, de março de 2021, que deu nova redação ao referido dispositivo constitucional. Concluiu no sentido de que os autos deveriam retornar à área técnica, para nova manifestação, conforme a seguir se transcreve:

#### DECISÃO

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. **RETORNO DOS AUTOS À ÁREA TÉCNICA para nova manifestação, em consideração à edição da EC 109/2021.** (Grifo nosso).

É a breve retrospectiva dos fatos.

#### 2. ALTERAÇÕES NO PARECER EM CONSULTA Nº 23/2013 – NOVA ANÁLISE DE MÉRITO:

Verifica-se que as razões explicitadas pelo Plenário desta Corte, com o objetivo de justificar a necessidade de retorno dos autos a esta unidade técnica, para nova análise de mérito, referem-se, primeiro, à necessidade de se deixar claro, tanto na conclusão do parecer em consulta, quanto em sua ementa, que a exclusão dos encargos sociais e previdenciários patronais, para os fins do disposto no art. 29-A e seu § 1º, da Constituição Federal, alcança não só os vereadores, mas também os servidores públicos. Em segundo lugar, diz respeito à alteração do referido dispositivo constitucional, realizada pela Emenda Constitucional nº 109/2021 e o seu alcance ao parecer.

Sobre o primeiro item, não restam dúvidas de que é prudente deixar o mais claro possível que a exclusão do cômputo, para apuração do limite de gastos com pessoal da Câmara, deve excluir todos os encargos sociais e previdenciários patronais, tanto dos vereadores quanto dos servidores públicos, o que deve ser esclarecido, tanto na conclusão, quanto na ementa do referido parecer em consulta.

Em relação ao segundo item, no entanto, deve-se ter a cautela de observar que, embora a Emenda Constitucional nº 109/2021 tenha entrado em vigor na data de sua publicação, ou seja, em 16 de março de 2021, em relação à alteração do artigo 29-A, da Constituição Federal, especificamente, que dispõe sobre a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas no cômputo de gastos com folha de pagamento, a mesma só terá vigência, conforme previsto no próprio artigo 7º, da Emenda Constitucional nº 109/2021, a partir da próxima legislatura municipal, que se inicia no exercício de 2025, conforme a seguir se transcreve:

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.**  
(Grifo nosso).

Neste sentido, sugere-se as seguintes alterações nas redações da conclusão e da Ementa do Parecer em Consulta nº 23/2013:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ART. 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 PÚBLICOS E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS SOCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) TANTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO DOS VEREADORES, E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS, RESSALVANDO-SE, EM RELAÇÃO A ESTES ÚLTIMOS (GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS), QUE A EXCLUSÃO SERÁ ATÉ A PRÓXIMA LEGISLATURA MUNICIPAL, OU SEJA, ATÉ O EXERCÍCIO DE 2024, JÁ QUE, A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 2025 ENTRA EM VIGOR A ALTERAÇÃO FEITA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021, NO TEXTO DO ARTIGO 29-A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE DETERMINA A SUA INCLUSÃO.

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 Constituição Federal, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se os encargos sociais e previdenciários devidos pela Câmara (patronais), tanto dos servidores públicos como dos vereadores, e os gastos com inativos e pensionistas, ressaltando-se em relação a estes últimos (gastos com inativos e pensionistas), que a exclusão será até a próxima legislatura municipal, ou seja, até o exercício de 2024, já que, a partir do exercício de 2025, entra em vigor a alteração feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021, no texto do artigo 29-A, da Constituição Federal, que impõe a sua inclusão.

### **3.CONCLUSÃO**

Diante do exposto, opina-se, quanto ao mérito, que seja reconhecida a contradição existente no Parecer em Consulta nº 23/2013, conforme determinado pelo Plenário deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1424/2021, lavrado nos autos do Processo TC nº 03415/2021-2, e sugerido na Instrução Técnica de Consulta nº 15/2021(Evento nº 7), constante dos autos, a qual a presente instrução técnica complementa. Opina-se também que seja substituída a conclusão da análise anterior feita por esta unidade técnica (ITC nº 15/2021) por esta, para constar que as exclusões dos cálculos das folhas de pagamentos das Câmaras Municipais, para o fim de verificação do limite constitucional previsto no artigo 29-A, e seu § 1º, da Constituição Federal, são as de todos os encargos sociais e previdenciários (patronais), devidos pelas Câmaras, tanto dos vereadores, quanto dos servidores públicos. Ressalva-se, ainda, que as alterações do artigo 29-A, da Constituição Federal, feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021,

conforme previsto em seu art. 7º, só terão vigência, na próxima legislatura municipal, ou seja, a partir do exercício de 2025. Propõe-se, assim, as seguintes redações na Ementa e conclusão do Parecer em Consulta nº 23/2013:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ART. 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 PÚBLICOS E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS SOCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) TANTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO DOS VEREADORES, E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS, RESSALVANDO-SE, EM RELAÇÃO A ESTES ÚLTIMOS (GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS), QUE A EXCLUSÃO SERÁ ATÉ A PRÓXIMA LEGISLATURA MUNICIPAL, OU SEJA, ATÉ O EXERCÍCIO DE 2024, JÁ QUE, A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 2025 ENTRA EM VIGOR A ALTERAÇÃO FEITA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021, NO TEXTO DO ARTIGO 29-A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE DETERMINA A SUA INCLUSÃO.

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 Constituição Federal, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se os encargos sociais e previdenciários devidos pela Câmara (patronais), tanto dos servidores públicos como dos vereadores, e os gastos com inativos e pensionistas, ressaltando-se em relação a estes últimos (gastos com inativos e pensionistas), que a exclusão será até a próxima legislatura municipal, ou seja, até o exercício de 2024, já que, a partir do exercício de 2025, entra em vigor a alteração feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021, no texto do artigo 29-A, da Constituição Federal, que impõe a sua inclusão.

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.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

## 1. PARECER CONSULTA TC-028/2022:

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

**1.1. 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 das Câmaras Municipais, para o fim de verificação do limite constitucional previsto no artigo 29-A, e seu § 1º, da Constituição Federal, são as de todos os encargos sociais e previdenciários (patronais), devidos pelas Câmaras, tanto dos vereadores, quanto dos servidores públicos, passando a ter a seguinte redação:

Ementa: INTERPRETAÇÃO DO ART. 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 PÚBLICOS E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, EXCLUINDO-SE OS ENCARGOS SOCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS DEVIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL (PATRONAIS) TANTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO DOS VEREADORES, E OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS, RESSALVANDO-SE, EM RELAÇÃO A ESTES ÚLTIMOS (GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS), QUE A EXCLUSÃO SERÁ ATÉ A PRÓXIMA LEGISLATURA MUNICIPAL, OU SEJA, ATÉ O EXERCÍCIO DE 2024, JÁ QUE, A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 2025 ENTRA EM VIGOR A ALTERAÇÃO FEITA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021, NO TEXTO DO ARTIGO 29-A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE DETERMINA A SUA INCLUSÃO.

Conclusão: [...] Isto porque concluíram referidos pareceres pela impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais compõem 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 Constituição Federal, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se os encargos sociais e previdenciários devidos pela Câmara (patronais), tanto dos servidores públicos como dos vereadores, e os gastos com inativos e pensionistas, ressalvando-se em relação a estes últimos (gastos com inativos e pensionistas), que a exclusão será até a próxima legislatura municipal, ou seja, até o exercício de 2024, já que, a partir do exercício de 2025, entra em vigor a alteração feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021, no texto do artigo 29-A, da Constituição Federal, que impõe a sua inclusão.

**1.2.** As alterações do artigo 29-A, da Constituição Federal, feita pela Emenda Constitucional nº 109/2021, conforme previsto em seu art. 7º, só terão vigência, na próxima legislatura municipal, ou seja, a partir do exercício de 2025.

**1.3. ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime

**3.** Data da Sessão: 27/10/2022 – 54ª 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, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**