

PROTOCOLO Nº: 437580/21
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA
INTERESSADO: FRANCILEY PRETO GODOI
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 40/22

Consulta. Câmara Municipal de Apucarana. Interpretação do art. 29-A, §1º, da CF/88. Composição da folha de pagamento quanto ao limite de 70%. Resposta à consulta nos termos do Parecer.

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Apucarana, por meio de seu Presidente, por meio da qual indaga (peça 3):

“i) No atendimento ao dispositivo constitucional, artigo 29-A, §1º, que estabelece um limite de 70% para gastos com folha de pagamento no Poder Legislativo Municipal, deve-se incluir as obrigações patronais?

ii) Mais especificamente, quais dessas compõe tais gastos com folha e quais não incluem?

O parecer jurídico da consulente foi colacionado na peça 4, cuja conclusão, em suma, foi no sentido de que a composição da 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 patronais, os gastos com inativos e pensionistas (art. 29-A, caput, da CF/88), diárias, ajudas de custo e outras receitas de natureza indenizatória.

Recebendo o expediente, o Relator encaminhou o feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Despacho nº 848/21, peça nº 06). Por sua vez, a SJB enumerou precedente afeto à matéria (peça nº 8).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 11) informou não vislumbrar, em decorrência da decisão a ser proferida nos autos, impacto nos sistemas ou em fiscalizações em andamento.

Apreciando o expediente (Instrução nº 3838/21, peça 12), a CGM emitiu opinativo corroborativo com a assessoria jurídica local, discorrendo que para efeito do disposto no §1º do art. 29-A da CF/88, a composição da 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 patronais, os gastos com inativos e pensionistas (art. 29-A, caput, da CF/88). Ressaltou, contudo, que de acordo com a

Emenda Constitucional n 109, a partir de entrada em vigor do artigo 29-A, vão se incluir no percentual acima questionado, os pensionistas e inativos.

Concluiu, assim, que a composição da folha de pagamento não deve incluir despesa alguma, senão aquelas “exclusivamente relacionadas” ao pagamento de remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, deixando-se de fora, assim, os encargos patronais, os gastos com os eventuais inativos e pensionista (até a entrada em vigor do artigo 29-A) diárias, ajudas de custo ou até mesmo outras receitas de natureza indenizatória.

É o breve relatório.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) as dúvidas foram formuladas mediante quesitos objetivos e em tese; (iii) os questionamentos versam sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas; (iv) a petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica da Câmara.

Quanto ao mérito, os questionamentos apresentados pelo consulente se referem à aplicação do quanto disposto pelo art. 29-A, §1º, da Constituição Federal, assim redigido: “*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*”.

Conforme assinalado pelas unidades técnicas, esta Corte de Contas já se manifestou, em sede de consulta, sobre a composição da a folha de pagamento, para o limite previsto no § 1º. do art. 29-A da CF/88, tendo decidido que *as obrigações patronais não se incluem no percentual de 70% e que as despesas referentes às indenizações não serão computadas para a verificação ao atendimento dos limites percentuais expressos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal* (protocolo nº 257645/03 em sede de consulta com força normativa, que originou o Acórdão nº 478/06 – Tribunal Pleno).

Com efeito, a Constituição Federal estabelece dois limites de despesas para as câmaras legislativas, quais sejam, o limite de custeio previsto no art. 29-A *caput* e o limite de despesa com pessoal preconizado no art. 169.

Releva destacar, como apontou o Parecer Jurídico local (peça nº 04), que o limite de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal não se confunde com o limite de despesa com folha de pagamento, contudo, ambos se complementam como normas de contenção de gestão fiscal.

Desse modo, o gênero *despesa total de pessoal* tem previsão no art. 169 da CF e é regulamentado pelo art. 18 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se confundindo com o conceito de *folha de pagamento*, terminologia utilizada no artigo 29-A, §1º da Constituição Federal de 1988, sendo este último mais restritivo.

Por oportuno, transcreve-se o teor dos art. 29- A, §1º da CF e do art. 18 da LRF:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

(...)

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:

(...)

§ 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.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no [art. 37, inciso XI, da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#) (grifou-se)

Infere-se da leitura dos dispositivos que enquanto o §1º, do art. 29-A, da CF/88 trata da folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de seus vereadores, não compreendendo os gastos com inativos, para estabelecer o limite de gastos do legislativo municipal com pessoal em 70% (setenta por cento) do duodécimo, o art. 18 da LRF, por seu turno, versa acerca do gasto total com pessoal do ente federativo, no caso, o Município, levando-se em consideração a receita corrente líquida, em relação ao mês de apuração, somado aos 11 (onze) meses imediatamente anteriores.

O conceito de despesa total com pessoal, portanto, possui larga abrangência, correspondente ao somatório de todos os gastos de determinado ente da federação com pessoal ativo, inativo e pensionista, incluídas as espécies remuneratórias. Por sua vez, a folha de pagamento consiste em espécie da qual as despesas totais com pessoal são gênero e inclui, tão somente, as verbas remuneratórias.

Corroborar o exposto o entendimento de José Ribamar Caldas Furtado, Conselheiro TCE/MA, em sua obra Direito Financeiro¹:

Há na ordem jurídica brasileira 2 (dois) limites para despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal: um disciplinado pelo § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal; outro, pelo artigo 20, III, a, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF). Essa situação provocou o seguinte debate: há antinomia entre a norma constitucional e a norma da LRF? O entendimento prevalecente é o de que não há esse choque. Sucede que se trata de regras que estabelecem critérios absolutamente distintos: a) a Constituição Federal estipula o limite máximo para gastos com a folha de pagamento, excluídos os gastos com inativos (art. 29-A, caput e § 1º); a LRF preceitua o limite máximo para gasto com despesa total com pessoal (arts. 18, 19, III, e 20, III, a). São parâmetros diferentes, constituídos por itens diversos. A definição de despesa total com pessoal é mais abrangente que a de folha de pagamento; b) a Constituição da República utiliza, como base de cálculo para definir o limite máximo para gasto com a folha de pagamento da Câmara de Vereadores, a receita efetivamente realizada no exercício anterior (art. 29-A, caput, parte final); a LRF usa como base de cálculo para fixar o limite máximo para gastos com despesa total com pessoal a receita corrente líquida, que é móvel, e se refere ao somatório da receita arrecadada no mês em referência e nos onze anteriores (art. 2º, § 3º). – grifou-se.

Desse modo, 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.

Nessa esteira, colaciona-se jurisprudência de diversos Tribunais de Contas, *in verbis*:

Prejulgado 1642: reformado

(...)

6. A folha de pagamento abrange exclusivamente gastos com os vencimentos e subsídios de seus servidores e Vereadores, incluídos os valores relativos ao terço legal de férias e os descontos legais suportados pelo servidor ou Vereador (IR, contribuição previdenciária e outros), dela se excluindo os valores pagos diretamente pela Câmara, como, por exemplo, a parte das contribuições previdenciária e assistencial e o PASEP, os gastos com inativos e as despesas com serviços de terceiros (TCE/SC. Processo de Consulta n. CON-15/00535920).

SÚMULA 100. A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, não compreende os gastos com inativos, os encargos sociais e as contribuições patronais (TCE/MG. Precedente: Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 655.804, sessão de 21/11/01. Grifou-se).

INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS

¹ J. R. Caldas Furtado. Direito Financeiro, 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

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, ABSTRÁIDOS OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS E OS ENCARGOS DE RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL (TCE/ES. CONSULTA. PROCESSO - TC-2073/2013. DOEL-TCEES 23.9.2013, P.7. Grifou-se)

“1) para os efeitos do limite estabelecido no art.29-A, §1º da CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/00, não se deve computar na folha de pagamento as despesas com o pagamento de contribuições previdenciárias patronais; 2) Na folha de pagamento estão incluídas as despesas com pessoal, excluídas as despesas com inativos, pensionistas e encargos sociais patronais (FGTS, previdência e outros); 3) Os conceitos de “folha de pagamento” de que trata o art. 29 – A, §1º da CF/88 e de “despesa total com pessoal” de que trata o art. 18 da LRF não são sinônimos. São distintos. A segunda é mais ampla que a primeira, pois inclui, ainda as contribuições previdenciárias, encargos sociais patronais e despesas com inativos e pensionistas (...) (Tribunal de Contas do Estado do Piauí, através da Resolução nº 1054/05. Grifou-se).

Outrossim, consoante as lições de Caldas Furtado², a folha de pagamento deve ser composta pelos vencimentos e subsídios dos servidores e vereadores – *compreendidos quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza*, ou seja, entram no cômputo o *terço de férias, o décimo terceiro, bem como os descontos legais suportados pelos referidos* -, além disso, são incluídos neste somatório a mão de obra terceirizada em substituição de servidores empregados, quando contabilizada como Outras Despesas de Pessoal, seguindo a mesma lógica do legislador da LRF, buscando coibir manobras tendentes a fuga do limite exigido. Contudo, ressalta o referido autor, são excetuadas da composição os encargos sociais e as contribuições previdenciárias patronais, os gastos com inativos e pensionistas e os serviços com terceiros, estes quanto são se referirem à substituição de servidores, assim como as verbas indenizatórias.

Desse modo, para aferição do limite previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório são consideradas para esse fim.

Corroborando esse entendimento e estendendo-o a todas as verbas de cunho indenizatório, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, ao se deparar com questionamento semelhante ao da presente consulta, concluiu que *para apuração do limite constitucional, (...) devem ser consideradas todas as*

² J. R. Caldas Furtado. Direito Financeiro, 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

parcelas remuneratórias recebidas pelos servidores e Vereadores das Câmaras Municipais, excluindo-se as verbas de caráter indenizatório (Processo nº 19.199-0/2011, Rel. Cons. Domingos Neto, Sessão de 30/11/11).

Da mesma sorte, o Tribunal de Contas de Pernambuco entendeu que, para os fins do limite previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, *devem ser excluídas as importâncias indenizatórias pagas a título de representação, diárias, ajudas de custo e outras da mesma natureza (Consulta nº 1603/01).*

Semelhantemente, deliberou a Corte de Contas Mineira: *para fins de apuração do limite de gastos com pessoal da Câmara, previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal as verbas de natureza indenizatória, tais como as férias indenizadas e a conversão de férias em pecúnia (Consulta nº 980459).*

Isso posto, para os efeitos do limite estabelecido no art. 29-A, §1º da CF/88 vigente, pode-se concluir que o Poder Legislativo Municipal não pode gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, devendo ser consideradas todas as parcelas remuneratórias percebidas por vereadores e servidores das Câmaras Municipais, não devendo ser computadas as verbas de natureza indenizatória, excluindo-se, ainda, as despesas com inativos, pensionistas e os encargos patronais.

Nada obstante, como bem consignou a CGM, a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, promoveu relevante alteração na metodologia de apuração dos gastos com pessoal do Poder Legislativo Municipal, ao disciplinar que o art. 29-A passa a incluir os gastos com inativos e pensionistas a partir de 2025 (primeira legislatura municipal após a edição da Emenda) – despesas estas que estavam explicitamente excluídas na redação anterior do artigo, *in verbis*:

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 (grifou-se)**

Nesse sentido, a Emenda Constitucional 109/2021 entrou em vigor na data da sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entrará em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal depois da data da publicação da Emenda, que ocorreu em 16 de março de 2021.

Destarte, pode-se concluir que para efeito do disposto no §1º, do art. 29-A, da CF/88, a folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal é composta por parcelas exclusivamente relacionadas ao pagamento de remuneração dos servidores e subsídios dos vereadores, não se incluindo na folha o valor decorrente

de obrigações patronais e os gastos com inativos e pensionista (até a entrada em vigor do artigo 29-A em 2025, que corresponderá a primeira legislatura municipal após a edição da Emenda nº 109/21).

A partir das considerações acima realizadas, o **Ministério Público de Contas opina pelo oferecimento das seguintes respostas ao consulente:**

“i) No atendimento ao dispositivo constitucional, artigo 29-A, §1º, que estabelece um limite de 70% para gastos com folha de pagamento no Poder Legislativo Municipal, deve-se incluir as obrigações patronais?”

Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação do art. 29-A promovida pela EC nº 109/21, a composição da folha de pagamento não deve incluir despesa alguma, senão aquelas “exclusivamente relacionadas” ao pagamento de remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, deixando-se de fora assim os encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas.

ii) Mais especificamente, quais dessas compõe tais gastos com folha e quais não incluem?

Para aferição do limite previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório são consideradas para esse fim.

Curitiba, 13 de fevereiro de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas