

Principais Características das Mudanças Ocorridas na Legislação Referente à Câmara de Vereadores

Jackson Francisco de Oliveira *

1 – INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o intuito de esclarecer alguns aspectos dos gastos do Legislativo Municipal, incluindo as remunerações pagas pelo mesmo, após as modificações existentes na Constituição Federal (Emendas 19 e 25) e a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2 – PRINCIPAIS MUDANÇAS

Nas apreciações das Prestações de Contas dos Legislativos Municipais até pouco tempo atrás, o principal aspecto, geralmente, a ser observado pelos técnicos do Tribunal de Contas sempre foi a remuneração paga aos membros desse Poder, diga-se aos senhores vereadores. Para tanto, e com vistas à legislação vigente à época, era necessário se observar os limites existentes, quais sejam: a norma (Resolução da Câmara, Decreto Legislativo, etc.) da Legislatura anterior (C. F., Art. 29, V); o limite de 5% da receita municipal (C.F., Art. 29, VII); a remuneração paga ao prefeito (C. F., Art. 37, XI); e 75% da remuneração paga ao deputado estadual (C. F., Art. 29, VI).

Contudo, a Emenda Constitucional Nº 19, de 14 de junho de 1998, alterou parte do panorama acima especificado; a Norma da Legislatura anterior foi substituída por Lei de iniciativa da Câmara Municipal e a remuneração paga ao prefeito foi substituída pela remuneração paga ao ministro do Supremo Tribunal Federal. Esta, diga-se, ainda não estabelecida nos moldes especificados no Art. 48, XV, da Constituição Federal. Lembre-se, por oportuno, que a remuneração de ministro do STF servirá, também, após regulamentada, de limite para remuneração dos prefeitos.

Enfatize-se, contudo, que a remuneração do prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários municipais, a partir da E.C. 19, que acrescentou o § 4º do Art. 39 da Constituição Federal, deverá ser fixada em uma única parcela chamada de subsídio, proibida qualquer outra verba a ser acrescentada aos seus vencimentos.

Posteriormente, a Emenda Constitucional Nº 25,

de 14 de fevereiro de 2000, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2001, modificou novamente a legislação acima especificada: A possível alteração das remunerações pagas aos senhores edis na própria legislatura, através de Lei, foi substituída por norma da legislatura anterior, ou seja, voltou a ser como era antes da E.C. 19; e o limite de 75% da remuneração paga ao deputado estadual passou a variar entre 20 e 75%, dependendo da população do município, observando-se, também, os pressupostos estabelecidos na Lei Orgânica Municipal (C.F. Art. 29, VI).

A Emenda Constitucional Nº 25, através da criação do Art. 29A na Constituição Federal, também acrescentou mais dois limites para o Poder Legislativo municipal, desta vez não apenas para os vereadores, mas para os gastos totais da Câmara, bem como sua folha de pagamento. De acordo com o referido artigo, a despesa total do Legislativo Municipal, excluindo-se os inativos, não poderá ultrapassar 8% do somatório das seguintes receitas arrecadadas no ano anterior: IPTU, ISS, ITBI, Taxas, Transferências referente à descoberta de ouro, Imposto de Renda retido pelo Município, ITR, IPVA, ICMS, FPM e IPI. Ressaltando que as quotas de FPM, ICMS e IPI devem ser consideradas pelo valor bruto, sem os descontos de PASEP, FUNDEF, etc. Excetuando-se, quanto aos descontos, as parcelas redutoras do FPM em virtude da correção dos valores a serem distribuídos para os municípios. Isso porque a redução ocorre em virtude de alterações ocorridas nas populações municipais, não fazendo parte, portanto, tais descontos, do total da receita dos municípios atingidos.

Observe-se que os 8% são para os municípios até 100.000 habitantes, chegando a 5% nos municípios acima de 500.000 habitantes. Se o prefeito municipal desobedecer a esses percentuais e enviar percentuais maiores, estará cometendo crime de responsabilidade (C.F., Art. 29A, § 2º). É importante lembrarmos, por oportuno, que os repasses à Câmara Municipal têm que ser realizados até o dia 20 de cada mês, sob pena, também, de crime de responsabilidade por parte do prefeito (C.F., Art. 29A, § 2º).

O outro limite imposto pela E.C. 25 para o Poder Legislativo, diz respeito ao gasto total com a folha de pagamento. De acordo com a referida emenda, a Câmara não poderá gastar, sob pena de crime de responsabilidade do seu presidente, mais de 70% de sua receita com a respectiva folha, incluindo os vereadores e excluindo-se, claro, os inativos, visto que estes ficam de fora, inclusive, do limite total de despesa do Legislativo Municipal como anteriormente comentado.

Outro aspecto importante, e que merece bastante atenção por parte do Tribunal de Contas, é o fato de o prefeito cometer crime de responsabilidade se remeter o duodécimo à câmara em proporção inferior ao fixado no orçamento municipal (C.F, Art. 29A, § 2º). Parece haver uma certa contradição no texto constitucional visto que, primeiramente, ele fala em 8% de determinadas receitas arrecadadas no ano anterior e, posteriormente, se refere à proporção fixada no orçamento existente para o ano corrente.

No nosso entender, o que acontece é que existem 2 (dois) limites sobrepostos que fixam o repasse a ser transferido à Câmara Municipal, devendo, o prefeito, obedecer ao menor deles. Para um melhor entendimento podemos esclarecer da seguinte maneira: Primeiro, deverá ser feito o cálculo para saber o valor máximo a ser repassado para a Câmara mensalmente, de acordo com o estipulado no *caput* do Art. 29A da Constituição, o que não é muito difícil, visto que todos os valores são conhecidos. Ou seja, somam-se as receitas do ano anterior especificadas no artigo mencionado, multiplicam-se por 8% e divide-se o produto por 12, obtendo-se o primeiro dos limites. Posteriormente, observa-se qual a proporção entre a despesa do Legislativo Municipal e a receita total do município fixada no orçamento do ano corrente, obtendo-se um índice. Posteriormente, multiplica-se este índice pela receita efetivamente arrecadada para se obter o segundo limite (existem várias decisões do TCE que explicam como fazer a proporção orçamentária, devida ao Legislativo, quando a receita não se comportar de acordo com o previsto no orçamento). Observe-se que a proporção pode ser alterada com a aprovação de créditos adicionais.

Entre os dois limites conseguidos prevalecerá o de menor valor.

Outra alteração bastante importante na legislação existente para os Legislativos Municipais foi introduzida pela Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Segundo a referida Lei, a despesa com pessoal nos municípios não ultrapassará 60% da Receita Corrente Líquida (Art. 19), sendo reservado para o Legislativo o percentual de 6% (Art. 20).

Este percentual de 6%, contudo, pode ser alterado, desde que previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme entendimento deste Tribunal (Dec. TC Nº 1177/00), com base no § 5º do Art. 20 da LRF. Em se fazendo a alteração desse percentual, o total a ser gasto com pessoal no município não poderá ultrapassar os 60% da Receita Corrente Líquida.

De acordo o Art. 18 da mencionada Lei, entende-se como despesa de pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos, 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 de 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.

Também, os contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "outras despesas de pessoal" (Art. 18 § 1º).

Observe-se que o TCE entende que apenas os contratos de terceirização de mão-de-obra, referentes à substituição de servidores, após a edição da LRF estarão sujeitos à inclusão dos seus valores na rubrica "outras despesas de pessoal" (Dec. TC Nº 1178/00).

A despesa 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. (Art. 18 § 2º).

3 – CONCLUSÃO

Observa-se através do exposto nos parágrafos anteriores que, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Emenda Constitucional Nº 25, foram criados, além dos 4 (quatro) limites existentes até então para remuneração dos vereadores (remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal; 5% da Receita; percentual da remuneração do deputado estadual; e norma da Câmara de Vereadores), outros 3 (três) limites no Legislativo Municipal, quais sejam: gasto total com o Legislativo; gasto com a folha de pagamento, excluindo inativos; e gasto total com pes-

soal. Todos estes baseando-se em receitas diferentes para seu cálculo.

A bem da verdade, é bom frisarmos que dos 7 (sete) limites atualmente existentes, apenas o que se refere ao valor a ser repassado ao Legislativo (ficando entre os 8% das receitas especificadas no Art. 29 da C.F. e a proporção orçamentária, como exemplificamos) é de responsabilidade do chefe do Executivo Municipal, sendo os outros 6 (seis) de responsabilidade do presidente da Câmara.

Para melhor esclarecermos o fato de as despesas serem diferentes, bem como tomarem como base de cálculo totais de receitas diferentes, elaboramos um caso prático, abaixo demonstrado, onde evidenciamos que o município poderá cumprir determinado limite e descumprir outro. Sendo que, para facilitar, e com vistas a um melhor entendimento por parte do leitor, utilizamos apenas, dos seis limites existentes hoje no Legislativo, os que possuem como base de cálculo alguma receita municipal.

4 – CASO PRÁTICO

4.1 – RECEITAS COM BASE NA EMENDA 25 (receita do ano anterior)

RECEITA	MUNICÍPIO	MUNICÍPIO	MUNICÍPIO
	A Em \$	B Em \$	C Em \$
IPTU	100	50	150
ISS	200	30	100
ITBI	50	20	70
Taxas	30	20	50
TDO	0	0	0
I. Renda retido	50	10	40
ITR	20	10	30
IPVA	200	100	240
ICMS	500	200	300
FPM	2000	1200	2500
IPI	100	60	150
TOTAL	3.250	1.700	3.630

OBS: Todos os municípios possuem menos de 100.000 habitantes

4.2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (Resolução TC N° 6/2000)

RECEITA	MUNICÍPIO	MUNICÍPIO	MUNICÍPIO
	A Em \$	B Em \$	C Em \$
Receitas correntes	4.250	2.100	4.800
(-) Resultado líquido negativo do FUNDEF	(100)		
(-) Cancelamento de restos a pagar		(100)	
TOTAL	4.150	2.000	4.800

4.3 – RECEITA PARA CÁLCULO DOS 5% DOS VEREADORES (ART. 29, VII, C.F.)

RECEITA	MUNICÍPIO	MUNICÍPIO	MUNICÍPIO
	A Em \$	B Em \$	C Em \$
Receitas correntes	4.250	2.100	4.800
(-) SUS	(600)	(100)	(700)
(-) result. positivo do FUNDEF		(200)	(150)
(-) Convênios	(300)	(100)	(300)
TOTAL	3.350	1.700	3.650

4.4 – DESPESAS DA CÂMARA DE VEREADORES

MUNIC.	REMUN. DOS VEREADORES Em \$	REMUN. DOS FUNCIONÁRIOS Em \$	REMUN. DOS INATIVOS Em \$	ENC SOCIAIS Em \$	TOTAL DAS REMUN. E ENCARGOS Em \$
A	163	37	10	10	220
B	60	35	17	10	122
C	185	18	0	5	208

4.5 – CÁLCULOS DOS LIMITES

4.5.1 – EMENDA 25

MUNIC.	1 RECEITA DE X1 Em \$	2 GASTO MÁXIMO COM O LEGISLAT. EM X2, EXCLUINDO OS INATIVOS (8% de 1) Em \$	3 GASTO MÁXIMO COM A FOLHA DE PAGAMENTO (70% de 2) Em \$	4 VALOR EFETIVAMENTE GASTO COM FOLHA DE Em \$	5 Situação
A	3.250	260	182	200	Irregular
B	1.700	136	95,20	95	Regular
C	3.630	290,40	203,28	203	Regular

OBS: No cálculo que apresentamos neste quadro, consideramos que os gastos com encargos sociais, parte patronal, estariam fora dos 70% a que se refere a E.C. 25, com base no conceito específico de folha de pagamento, contudo o Tribunal de Contas ainda terá que decidir a respeito.

4.5.2 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MUNIC.	1 RECEITA DE X2 Em \$	2 GASTO MÁXIMO COM PESSOAL DO LEGISLATIVO EM X2 (6% de 1) Em \$	4 VALOR EFETIVAMENTE GASTO Em \$	5 Situação
A	4.150	249	220	Regular
B	2.000	120	122	Irregular
C	4.800	288	208	Regular

4.5.3 – 5% DOS VEREADORES

	1	2	4	5
MUNIC.	RECEITA DE X2 Em \$	GASTO MÁXIMO COM SUBSÍDIO DOS VEREADORES EM X2 (5% de 1) Em \$	VALOR EFETIVAMENTE GASTO Em \$	Situação
A	3.350	167,50	163	Regular
B	1.700	85	60	Regular
C	3.650	182,50	185	Irregular

4.5.4 – RESUMO

MUNICÍPIO	EMENDA 25	LFR	5% PARA OS VEREADORES
A	IRREGULAR	Regular	Regular
B	Regular	IRREGULAR	Regular
C	Regular	Regular	IRREGULAR

5 – OBSERVAÇÕES

1 – Além dos limites com relação às remunerações pagas pelo Legislativo Municipal acima expostos, existem outros a serem calculados, tais como:

- a – Remuneração do vereador em relação à do deputado estadual, conforme Art. 29, VI, da C.F.
- b – Remuneração dos vereadores, do prefeito e do vice-prefeito em relação à norma que fixou a mesma (Resolução, Decreto Legislativo, Lei, etc.)
- c – Remuneração do prefeito, vice-prefeito e vereadores em relação à do ministro do Supremo Tribunal Federal (Art. 37, XI, da CF). Sendo que, a Remuneração do ministro do STF ainda não está fixada como determina a Constituição Federal (Art. 48, inc. XV, da CF). Portanto, entende-se que só a partir da sua regulamentação é que pode ser considerada como limite às outras remunerações.

2 – Observar se o total repassado à Câmara de Vereadores pela Prefeitura obedeceu aos limites impostos pela emenda 25, bem como à proporção fixada na Lei Orçamentária.

3 – Existem questões a serem ainda definidas pelo TCE, tais como:

- a – A folha de pagamento da Câmara (emenda 25) absorveria também os encargos?
- b – Quando a Emenda 25 dispõe sobre inativos podemos entender, também, que estão incluídos os pensionistas?
- c – Quais seriam os serviços terceirizados da Câmara Municipal? advogados e contadores estariam inclusos, somando seus vencimentos ao valor da folha de pagamento?
- d – Funcionários da Prefeitura, cedidos à Câmara Municipal sem ônus para esta, seriam considerados como parte da folha de pagamento da Câmara ou da Prefeitura.

Embora tenhamos opinião particular sobre as questões acima, preferimos, por prudência, esperar o posicionamento oficial do Tribunal de Contas.

** Auditor das Contas Públicas exercendo a função de Inspetor Regional.*