

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

VER NOTAS TAQUIGRÁFICAS DO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, AO FINAL DESTA CONSULTA, CUJO RELATÓRIO FOI PUBLICADO NO “MG” DE 27.11.01.

SESSÃO DO DIA 16.05.01

ASSUNTO: CONSULTA Nº 638893, FORMULADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BETIM, VEREADOR DIVINO LOURENÇO DA SILVA, SOBRE O LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL, PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 E ART. 29—A, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

RELATOR: CONSELHEIRO MOURA E CASTRO

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

I- RELATÓRIO

O Presidente da Câmara Municipal de Betim, Vereador Divino Lourenço da Silva, formula-nos a seguinte consulta:

a) “Segundo o Art. 29A parágrafo 1º da Constituição Federal, a Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de seus vereadores.

PERGUNTA-SE:

- Os encargos sociais da Câmara Municipal com o INSS e demais entidades de previdência, que tem como base de cálculo a folha de pagamento dos servidores de recrutamento amplo e servidores efetivos, incluem-se no total de gasto dos 70% (setenta por cento) acima citados?

b) O órgão público possui contratos de terceirização referentes a serviços de limpeza, conservação, apoio e vigilância, contratados em conformidade com a Lei nº 8.666/93, quando não existe em sua estrutura funcional os cargos equivalentes a tais funções.

PERGUNTA-SE:

- Os gastos referentes a esses gastos com serviços terceirizados incluem-se no limite de 70% (setenta por cento) com a folha de pagamento de que trata o § 1º do Art. 29A da Constituição Federal?

- Esses gastos com contratos de terceirização incluem-se no total de despesa com pessoal, segundo os arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)?”

Foi ouvida a Auditoria que, em cumprimento ao disposto no art. 39, III, do Regimento Interno, emitiu o parecer acostado às fls. 05/06 destes autos.

II- FUNDAMENTAÇÃO

1- Preliminar

Tratando-se de parte legítima e considerando que a matéria, por seus reflexos, insere-se na competência desta Corte de Contas, conheço da consulta.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

RECEBIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

2- Mérito

Antes de mais nada, devo registrar que as dúvidas estampadas nestes autos de consulta envolvem um dos relevantes temas de exegese do Direito Constitucional hodierno: o limite de gastos com pessoal da Administração Pública.

O § 1º do art. 29A da Lei Magna da República, dispondo sobre o limite de dispêndio com folha de pagamento, prevê, *verbis*:

“Art. 29A ...

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores.”

O primeiro ponto relevante apto a dissipar a dúvida suscitada refere-se à compreensão da dimensão do novo regramento constitucional nominado folha de pagamento. Isso porque, atualmente, existe uma grande discussão sobre o alcance do referido termo inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 25, de 14.02.2001.

Sobre essa questão existem duas correntes: a primeira, que eu denomino de restritiva, defende que as contribuições previdenciárias e demais encargos sociais compõem a folha de pagamento; a segunda, por sua vez, a meu ver mais afinada com o texto da Constituição, inclui no termo “folha de pagamento”, para fins do limite constitucional, tão-somente os valores efetivamente entregues aos servidores e agentes políticos, pois este é o escopo de toda a política legislativa de controle com gasto de pessoal.

Em verdade, encargos sociais são obrigações que decorrem da folha, mas não integram o seu montante. Essas despesas são distintas e acontecem em momentos diferentes. Por isso, o conceito jurídico de folha de pagamento não é elástico ao ponto de incluir os encargos sociais que dela somente se utiliza para fins de base de cálculo.

Nesse sentido, deve-se inferir que os encargos sociais escapam do conceito constitucional folha de pagamento. Não fosse assim, o legislador, como fez com os subsídios dos Vereadores, que fazem parte de uma folha específica, teria inserido no texto do art. 29A a expressão “inclusive os encargos sociais”. Logo, onde a lei não distingue, não é permitido ao intérprete fazê-lo.

Assim, resta evidenciado que a regra do limite de 70% da receita com folha de pagamento, aplicada num conceito jurídico, não alcança os encargos sociais.

Quanto às duas últimas perguntas, envolvendo terceirização de serviços e a contabilização de suas despesas como gasto de pessoal, trago à baila resposta de minha relatoria, dada na Consulta 624786, aprovada pela unanimidade de meus pares, a saber:

“E, finalmente, relativamente às despesas com profissionais contratados para a execução de serviços eventuais ou de assessoria, é preciso examinar se está ocorrendo apenas atribuição a terceiros de atividade-acessória ou real substituição de servidores ligados à atividade-fim do serviço público.

A última hipótese é vedada, sendo o ato nulo, não gerando nenhum efeito jurídico, vez que a atividade-fim só pode ser desempenhada por servidor ou empregado público de carreira. A terceirização é lícita quando envolve, apenas, serviços ligados à atividade-meio, tais como: vigilância, limpeza, conservação, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicação, instalação e manutenção de prédios públicos.

A propósito, a respeito das atividades-acessórias, atribuíveis a terceiros, prescreve o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000:

'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".'

A lei não contém expressões vazias, perdidas ou sem significado, daí determinar o transcrito parágrafo primeiro que as despesas provenientes de mão-de-obra terceirizada, aquelas oriundas de substituição de servidores e empregados, sejam contabilizadas na rubrica 'outras despesas com pessoal'.

E o porquê disso? Qual a juridicidade do vocábulo 'substituição de servidores e empregados públicos' se, em última análise, toda e qualquer terceirização substitui mão-de-obra que poderia ser executada por servidor ou empregado de carreira?

Ora, para a solução do thema decidendum não devemos omitir que existe no nosso ordenamento jurídico a distinção entre terceirização permitida e a não-autorizada (vedada). O legislador complementar, preocupado com a escalada da terceirização ilícita, aquela que substitui, sem amparo legal, mão-de-obra reservada ao servidor ou empregado público de carreira, bem assim para colocar um basta nessa prática imoral de administração, separou as duas figuras para explicitar, com clareza solar, que as despesas oriundas de terceirização lícita, as fundadas no art. 10, § 7º, do Decreto-Lei 200/67; nos incisos II dos arts. 6 e 10, bem como no de nº 13, todos da Lei nº 8.666/93, combinados com o art. 3º da Lei 5.645/70, não serão consideradas como de pessoal para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda com relação a essa questão, chamo a atenção do consulente para o fato de que tais serviços de terceiros, pessoa física ou jurídica, não poderão, nos estreitos limites do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal, exceder, até 2003, em percentual da receita corrente líquida, o valor de 1999.

No respectivo art. 72 temos a seguinte redação:

'Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.'

Já a definição de receita corrente líquida, vamos encontrá-la no art. 2º, IV, da articulada LC 101/2000, a confirmar:

'Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes..."

Lado outro, na terceirização lícita, a Administração não emite folha de pagamento a favor dos terceirizados, pois eles são empregados não do ente público, mas da empresa fornecedora de mão-de-obra. Ademais, despesas dessa natureza correm por conta da rubrica "serviços de terceiros", conforme determina a Lei 4.320/64.

Ora, não sendo considerada despesa de pessoal, tais gastos também estão fora do limite constitucional de 70% aplicado à Câmara Municipal (art. 29A, § 1º), pois é ele dirigido à folha de pagamento de seus servidores e vereadores.

III- CONCLUSÃO

Diante dos argumentos expostos, das novas disposições constitucionais, das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 4.320/64, tenho por respondida a presente consulta.

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

Sr. Presidente, essa interpretação não—restritiva que faz o Conselheiro Moura e Castro está exatamente enquadrada no meu pensamento, porque quem imaginar o contrário, dentro de uma interpretação que fosse absolutamente restritiva em relação a gastos com pessoal, teria que imaginar o que relatarei a seguir. Quando foi votada essa Emenda Constitucional, fiz um levantamento e constatee o seguinte: em cem câmaras municipais mineiras, nenhuma delas apresentava gastos com pessoal inferior a 90%, o que considero absolutamente justo, desde que computadas todas as parcelas que, pelo parecer do Conselheiro Moura e Castro, estariam fora. A câmara municipal só tem gastos com pessoal, a não ser que ela vá construir uma nova sede a cada ano ou vá prestar serviços que são necessariamente atribuições do Poder Executivo. Ela jamais poderia gastar com pessoal menos de 90%, a não ser que ela se transformasse em uma subprefeitura, em uma mini—prefeitura e fosse também ter a sua parte executiva.

A pensar em contrário, estaríamos admitindo a hipótese de que as câmaras que atualmente gastam acima de 90% com pessoal — e eu repito, muito justamente — teriam que inventar o que fazer para poder gastar 30% em custeio.

Acompanho integralmente o parecer do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Acompanho o voto do Relator, divergindo apenas quanto à data. O ajuste poderá ser feito para 2002, ao invés de 2003.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Também acompanho o voto do Relator, mas pediria um esclarecimento quanto ao primeiro item. Parece-me que S.Exa. — pelo que ouvi, mas posso estar equivocado — não inclui os gastos previdenciários no cômputo da despesa com pessoal, não é?

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

É despesa de pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18), mas o questionamento é outro. Ele não será computado para fins do limite de 70% da receita com folha de pagamento. Ele será suportado pelos 30% restantes.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Estou esclarecido.

Quanto à questão do ano para efeito de adequação, V. Exa. entende que é 2003?

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Sim.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Entendo que são dois exercícios após a Lei. Dois exercícios após a Lei seriam 2001 e 2002.

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

A Emenda Constitucional entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2001.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

A Emenda Constitucional nº 25, não é?

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

Sim.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas ele falou da Lei de Responsabilidade Fiscal?

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

A Emenda nº 25 é que trata da remuneração dos Vereadores.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Vou ler novamente: "...tais serviços de terceiros, pessoa física ou jurídica, não poderão, nos estreitos limites do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal, exceder, até 2003, em percentual da receita corrente líquida, o valor de 1999."

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

O dispositivo é que fala em 2003, não é?

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Sim.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Então, se o dispositivo fala, eu me curvo. Nessa parte, retiro, diante da redação expressa do artigo.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

A redação foca justamente 1999.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Então, voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, COM AS OBSERVAÇÕES DO CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO SYLO COSTA.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SESSÃO DO DIA 21.11.01

ASSUNTO: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SUSCITADO PELO EXMO. SR. CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ DA SILVA (PROTOCOLO Nº 655804). EM ANEXO OS PROCESSOS NºS 655677 E 655225

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

I – DO RELATÓRIO

Apresento para apreciação de V.Exas. incidente de uniformização da jurisprudência suscitado pelo Exmo. Sr. Presidente deste eg. Tribunal de Contas, Conselheiro José Ferraz da Silva, em Sessão Plenária do dia 24 de outubro de 2001, ocasião na qual fui designado Relator da matéria.

O incidente de uniformização da jurisprudência em questão tem como fundamento deliberações divergentes adotadas pelo eg. Tribunal Pleno em respostas às seguintes consultas:

a) nº 638893, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Betim e relatada pelo Exmo. Conselheiro Moura e Castro na Sessão Plenária do dia 16 de maio de 2001;

b) nº 638235, nº 639681 e nº 640656, formuladas, respectivamente, pelos Presidentes das Câmaras Municipais de Paraopeba, Montalvânia e São Francisco, e também relatadas pelo Exmo. Conselheiro Moura e Castro, em conjunto, na Sessão Plenária do dia 27 de junho de 2001;

c) nº 653863, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Monjolos e relatada pelo Exmo. Conselheiro Simão Pedro Toledo na Sessão Plenária do dia 10 de outubro de 2001, cuja resposta foi publicada, na íntegra, no “MINAS GERAIS” do dia 17 de outubro de 2001.

Além das consultas citadas pelo Exmo. Sr. Conselheiro Presidente, acrescento ainda aquela de nº 642575, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ponte Nova e relatada pelo Exmo. Conselheiro Simão Pedro Toledo na Sessão Plenária do dia 08 de agosto de 2001.

As citadas consultas envolvem a interpretação do § 1º do art. 29-A da vigente Constituição da República, acrescido ao texto constitucional pela Emenda nº 25, de 14 de fevereiro de 2000.

Ou seja, os Consulentes solicitaram parecer desta eg. Corte sobre o alcance e o significado da expressão “folha de pagamento” contida no aludido dispositivo constitucional, e que foi adotada pelo Legislador Constituinte para limitar gastos dos Legislativos Municipais.

Ocorre que, nas citadas consultas então relatadas pelo Exmo. Conselheiro Moura e Castro, o Pleno desta eg. Corte entendeu, à unanimidade, que não são sinônimas as expressões “folha de pagamento” (art. 29-A, § 1º) e “despesas de pessoal” (parágrafo único do art. 169 da CF/88), cuja definição desta última é dada no art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Segundo a orientação fixada nas referidas consultas relatadas pelo Exmo. Conselheiro Moura e Castro, o conceito de “folha de pagamento” exclui os encargos sociais, ao passo que na definição de “despesas totais de pessoal” contida no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal estão incluídos ditos encargos.

De outra sorte, nas citadas consultas então relatadas pelo Exmo. Conselheiro Simão Pedro Toledo, a orientação também unânime desta eg. Corte reportou-se à definição de “despesas totais de pessoal” do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal para estabelecer o alcance da expressão constitucional “folha de pagamento” e concluir que os encargos sociais nela estão incluídos.

Diante do apontado conflito nas referidas deliberações deste eg. Tribunal em casos análogos, sobretudo pelo caráter normativo de que se revestem as respostas dadas às consultas formuladas a esta eg. Corte, e com fulcro nas disposições do art. 121 da Resolução TC nº 10/96 (RITCMG), foi suscitado, pelo Exmo. Presidente, Conselheiro José Ferraz da Silva, o incidente de uniformização da jurisprudência ora posto à apreciação de V.Exas.

É o relatório.

Esclareço que, no curso da tramitação dos autos, mais dois incidentes foram protocolizados, suscitados pelos Presidentes das Câmaras Municipais de Barbacena (655225) e de Carmo do Paranaíba (655677). As matérias são análogas, de modo que o relatório e o voto abrangem esses incidentes.

Peço que a Taquigrafia registre para efeito do controle no SGAP.

II – DO VOTO

A preocupação com a limitação das despesas com pessoal das entidades políticas do Estado Brasileiro é recente.

Com efeito, as primeiras normas positivadas limitando o gasto com pessoal dos membros da Federação Brasileira vieram insculpidas no bojo da Constituição Federal de 1967, cujo § 4º de seu art. 66 assim prescrevia, “in verbis”:

“§ 4º - A despesa de pessoal da União, Estado ou Município não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes”.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, manteve a idéia limitadora das despesas de pessoal das entidades políticas brasileiras, mas deixou a fixação dos limites ao Legislador infraconstitucional, ao dar a seguinte redação ao art. 64 da Constituição Federal de 1967: *“lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios”.*

Todavia, o Legislador ordinário não regulamentou o citado dispositivo constitucional, razão pela qual, no período de vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, a norma limitadora de despesas de pessoal nele contida ficou sem eficácia.

Mais recentemente, a Constituição de 1988 não abandonou o princípio limitador iniciado na Carta Política Federal de 1967 e trouxe plasmadas entre seus dispositivos as normas contidas no art. 169, que assim prescrevem:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

Do transcrito dispositivo, ressaí maior preocupação do Constituinte Federal com a limitação das despesas com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A uma, porque a limitação passou a recair também sobre a despesa com inativo das entidades federadas.

A duas, porquanto, para evitar a ineficácia da norma, como ocorreu na vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, o Constituinte incluiu nos Atos das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 a seguinte disposição:

“Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta por cento do valor das respectivas receitas correntes.”

“Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano”.

Posteriormente, visando a regulamentar o citado art. 169 da Constituição da República de 1988, foi editada a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, mais conhecida como “Lei Camata”, que entrou em vigor no exercício financeiro de 1996.

Novamente, é notada a preocupação em limitar as despesas com pessoal, porque o aludido diploma legal regulamentou a norma constitucional de forma mais rígida que a sobredita regra transitória.

Primeiro, porque o Legislador infraconstitucional estipulou que as despesas totais com pessoal dos entes federados não poderiam exceder a 60% (sessenta por cento) de suas respectivas receitas correntes líquidas, ao passo que o percentual fixado na transcrita regra de caráter transitório era 65% (sessenta e cinco por cento).

Segundo, porquanto o percentual de 60% (sessenta por cento) deveria incidir sobre as receitas correntes líquidas e não mais sobre as receitas correntes das entidades políticas brasileiras, como estipulava a regra transitória.

Terceiro, porque estabelecia que o excesso de gastos totais com pessoal, se existente, deveria ser reduzido em, no máximo, três exercícios financeiros a contar de 1996, à razão de um terço do excedente por exercício, sendo que no ADCT previa-se o ajustamento em até cinco anos.

Quarto, porque o referido diploma estabelecia que o descumprimento do limite então fixado, e enquanto não se regularizasse a situação, acarretaria a vedação de quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que implicassem aumento de despesas.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 82/95, talvez por não estar atingindo o fim almejado pelo Legislador, foi revogada expressamente pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, também conhecida como Lei Camata II.

Esse novo diploma foi ainda mais avançado que o anterior, pois trouxe a lume conceitos de expressões empregadas em seus dispositivos, entre outros, de "despesas totais com pessoal", "despesa com pessoal" e "encargos sociais", além de estabelecer normas mais rígidas de limitação dos gastos totais com pessoal dos entes federados, senão vejamos.

Segundo os conceitos expressos nas disposições do art. 2º da aludida Lei Complementar, consideram-se:

"Despesas Totais com Pessoal: o somatório das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais da administração direta e indireta, realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, considerando-se os ativos, inativos e pensionistas, excetuando-se as obrigações relativas a indenizações por demissões, inclusive gastos com incentivos à demissão voluntária;"

"Despesas de Pessoal: o somatório dos gastos com qualquer espécie remuneratória, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, provenientes de cargos, funções ou empregos públicos, civis, militares ou de membros de Poder, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;"

"Encargos Sociais: o somatório das despesas com os encargos sociais, inclusive as contribuições para as entidades de previdência realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios".

Além disso, o Legislador alterou o percentual a ser observado pela União de 60 (sessenta) para 50% (cinquenta por cento), e manteve o percentual de 60% (sessenta por cento) para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Reduziu o prazo para ajustamento das despesas aos limites então fixados para, no máximo, vinte e quatro meses, na proporção de dois terços do excesso verificado nos primeiros doze meses da entrada em vigor do referido diploma e o restante nos doze meses subsequentes.

E mais, sempre que as despesas com pessoal ultrapassassem os limites então fixados, além da concessão de vantagens ou aumento de remuneração, ficariam vedadas a criação de cargos, empregos e funções e novas admissões ou contratação de pessoal.

Outrossim, a Lei Complementar nº 96/99 trouxe em seu bojo a cominação de penas institucionais pelo descumprimento dos limites fixados, como, por exemplo, a suspensão do repasse de verbas federais ou estaduais, bem assim medidas a serem adotadas pelos entes federados para adequação de suas despesas totais com pessoal aos limites fixados.

Entretanto, antes mesmo de completar um ano de vigência e de surtir efeitos práticos, o referido diploma foi revogado expressamente pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, como é do conhecimento geral, sistematizou e estabeleceu novas normas para o controle das finanças públicas, entre as quais se incluem regras para o controle dos gastos totais com pessoal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal, basicamente, manteve os conceitos e princípios da revogada Lei Camata II, no que diz respeito à limitação de gastos totais com pessoal.

Claramente, os conceitos e limites dos gastos totais com pessoal estão especificados nas disposições dos arts. 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O "caput" do art. 18, de forma mais ampla e analítica que o diploma anterior, e para os efeitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, traz o conceito de "despesa total com pessoal", nestes termos:

"Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com 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."

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Conselheiro Relator, gostaria que V.Exa. esclarecesse um assunto: onde entra a despesa com militar?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Nos gastos totais. Os conceitos jurídicos de gastos totais com pessoal, de gastos com pessoal e de encargos sociais são específicos. No art. 18 estão relacionados todos os gastos totais de pessoal.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Estou dizendo isso, porque, num caso de emergência, num caso de guerra, como é que se procede?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Esse gasto evidentemente extrapolaria a especificidade que o art. 18 traduz. A situação de emergência é uma situação em que o Estado naturalmente não se guia pelas regras comuns da administração. Ele se norteia pelas regras excepcionais da Constituição; até os direitos são suspensos.

Nota-se que o Legislador, assim como já havia feito na Lei Camata II, formula conceito de "despesa total de pessoal" no qual estão incluídos os encargos sociais e as contribuições recolhidas pelo ente federado às entidades de previdência, criando gênero do qual as "despesas com pessoal", entendidas como sendo, em linhas gerais, os vencimentos, subsídios, vantagens e demais acréscimos pecuniários, são espécies.

A seu turno, o art. 19 fixa o limite global para o comprometimento da receita corrente líquida com a despesa total com pessoal, em cada período de apuração definido no § 2º do art. 18, e em cada ente da Federação, e que não pode exceder os seguintes percentuais: União, 50% (cinquenta por cento); e Estados, Distrito Federal e Municípios, 60% (sessenta por cento).

Por sua vez, o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz inovação de discutida constitucionalidade — sem embargo do respeito à decisão do eg. STF, que indeferiu, por maioria de votos (6 a 5), pedido de liminar na ADIN nº 2.238 —, ao disciplinar matéria que, em homenagem ao princípio do federalismo e, por conseguinte, da autonomia de cada ente da Federação, deveria ser tratada nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais.

É que o dispositivo estabelece a repartição dos referidos limites globais em percentuais a serem observados em cada nível de Poder ou órgão na esfera federal, estadual e municipal, os quais não poderão exceder:

I - Na esfera federal:

- a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 40,9% para o Executivo;
- d) 0,6% para o Ministério Público da União.

II - Na esfera estadual:

- a) 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 49% para o Executivo;
- d) 2% para o Ministério Público dos Estados.

III - Na esfera municipal:

- a) 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% para o Executivo.

Esse breve histórico mostra que a preocupação com a contenção de despesas de pessoal do Poder Público é recente, pois remonta à promulgação da Constituição Federal de 1967. Em contrapartida, revela que essa preocupação vem aumentando, tanto que, hoje, a lei determina a limitação das "despesas totais com pessoal", conceito que abarca, até mesmo, os gastos com pensionistas, encargos sociais e contribuições de responsabilidade do empregador para entidades de previdência.

E mais: que a limitação é dirigida aos entes da Federação brasileira, e que os limites estabelecidos ao longo dos anos sempre corresponderam a percentuais de suas respectivas receitas correntes efetivamente arrecadadas, depois receitas correntes líquidas, a partir de 1996, com a edição da Lei Camata.

Paralelamente às citadas normas de limitação de gastos totais de pessoal dirigidas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atualmente contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 29-A da Constituição da República, acrescido ao texto constitucional pela Emenda nº 25/2000, e que vige a partir de 1º de janeiro de 2001, estabelece limites para as despesas totais do Poder Legislativo Municipal, senão vejamos, "in verbis":

"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:

I - 8% para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II - 7% para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III - 6% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV - 5% para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes."

Infere-se do "caput" e dos incisos do citado dispositivo constitucional que o Legislador constituinte fixou limites para as despesas totais dos Legislativos Municipais, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, em percentuais que variam de 5% (cinco por cento) a 8% (oito por cento), conforme a população do Município.

A base de cálculo sobre a qual incidem os aludidos percentuais, a fim de calcular-se o limite então fixado no "caput" do art. 29-A, é o somatório das receitas tributárias e das

transferências do § 5º do art. 153 e dos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas no exercício financeiro anterior pelo ente federativo, "*in casu*", pelo Município.

Definida a base de cálculo como sendo o somatório das referidas receitas e transferências constitucionais então arrecadadas no exercício financeiro anterior pelo Município, depreende-se que o período de apuração do limite fixado no "*caput*" do dispositivo constitucional sob comento é anual.

Ou seja, a despesa total da Câmara Municipal, excluídos os gastos com inativos e incluídos os subsídios de Vereadores, não poderá exceder, no exercício financeiro de sua execução, o valor resultante da incidência do percentual limite, definido conforme a população do Município, sobre o somatório das receitas tributárias e das transferências do § 5º do art. 153 e dos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas no exercício financeiro anterior pelo Município.

Vale registrar, e isso é matéria aprovada pelo eg. Tribunal Pleno, à unanimidade, na Consulta nº 638980, em 08 de agosto de 2001, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do Município poderão fixar percentual inferior ao previsto nos incisos do art. 29-A da Constituição Federal, desde que seja suficiente para o custeio de todos os gastos concernentes à manutenção e funcionamento da Câmara Municipal. Isso porque o limite fixado pelo Legislador constituinte é marco a não ser transposto e, não, parâmetro ou autorização para gastos totais do Legislativo Municipal.

Enuncia, ainda, o texto introduzido pela Emenda Constitucional nº 25/2000, mais especificamente o § 1º do transcrito art. 29-A, que: "*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.*"

Verifica-se que, além do limite para as despesas totais do Poder Legislativo, o Legislador constituinte criou também uma limitação para a folha de pagamento da Câmara Municipal, incluído o gasto com os subsídios dos vereadores.

Todavia, ao contrário da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que dá uma definição analítica do conceito de despesa total com pessoal e explicita as exclusões, a Emenda Constitucional nº 25/2000 não definiu o conceito de folha de pagamento e se as despesas com inativos nele se incluem. Tampouco tratou de definir quais itens de despesas deverão ser considerados ou excluídos para efeito de verificação do limite previsto no § 1º do art. 29-A.

Desta forma, das disposições do § 1º do art. 29-A, ressaem as seguintes questões a serem interpretadas e sopesadas pelo exegeta, a fim de colocar em prática os seus comandos: o termo "receita" foi empregado na sua acepção técnica? A expressão "folha de pagamento" inclui gastos com inativos? A expressão "folha de pagamento" inclui os encargos sociais?

A primeira questão diz respeito à expressão "receita" utilizada pelo Legislador constituinte, ou seja, segundo o § 1º do art. 29-A, o gasto com folha de pagamento e subsídios de vereadores não poderá superar a 70% (setenta por cento) da "receita" da Câmara Municipal.

Parece-me que a expressão "receita" foi utilizada pelo Legislador constituinte sem rigor técnico, tendo em vista que o Legislativo, rotineiramente, não arrecada receitas. Talvez a expressão "receita" tenha sido empregada como se fora sinônima de quota-duodecimal ou de repasses financeiros a serem feitos ao Legislativo Municipal pelo Executivo relativos às dotações consignadas na lei orçamentária do Município.

Da interpretação do § 1º do art. 29-A, outra questão a ser aclarada é: se o Legislador constituinte excluiu, expressamente, do limite da despesa total do Poder Legislativo os gastos com inativos no "caput" do art. 29-A, não teria também pretendido retirá-los do limite previsto no § 1º do mesmo dispositivo, utilizando a expressão folha de pagamento e subsídios dos vereadores?

Em princípio, o intérprete não pode, para a melhor exegese do dispositivo em questão, olvidar que é basilar na aplicação das normas jurídicas, segundo as regras de hermenêutica, a subordinação dos parágrafos, incisos e alíneas ao comando veiculado no "*caput*" do artigo respectivo.

Além disso, e segundo consta de estudo acerca da Emenda Constitucional nº 25/2000 realizado pela Câmara dos Deputados, calha trazer à colação trechos do parecer do

Deputado Federal Ronaldo César Coelho, Relator da PEC 627-C que originou a referida Emenda, no qual defende a exclusão dos gastos com inativos da limitação criada e incorpora limite específico para folha de pagamento do pessoal da Câmara Municipal e subsídios de vereadores, nestes termos:

"O inativo é uma despesa que não está no controle gerencial do Presidente da Câmara, ou seja, a despesa com inativos não é matéria de gerência do Presidente da Câmara, do ordenador de despesa e do próprio Plenário (...) então acho uma imperfeição técnica, salvo melhor juízo desta Comissão, colocar despesa com inativos nas despesas da Câmara que se quer limitar".

"É uma despesa crescente, sobre a qual o gestor não tem nenhum controle. Não se pode pedir redução de custos com base em conta de inativos. A única coisa que falamos — está escrito aqui — é que as despesas com inativos poderão superar esse limite constitucional (...) Não seria tecnicamente correto inserir num texto constitucional limites para despesas quando a despesa com inativos não pode ser comprimida ou gerenciada. Ela é extrateto, se for o caso..."

"...Há de se dizer que é um limite constitucional, mas que não invade a autonomia, portanto, do Município em fixar, na sua lei orgânica e também na lei orçamentária, os limites dessa relação entre a Câmara e a Prefeitura... As análises que foram feitas aqui nos levaram a algumas modificações e à apresentação desse substitutivo. Em primeiro lugar, sugerimos a mudança da vigência para 1º de janeiro de 2001 (...) Avançamos no sentido de não só considerar limites proporcionais ao orçamento municipal, como também de discutir a qualidade dos gastos da Câmara Municipal e aí discutimos um limite de 70% para gastos com pessoal e subsídio... Recebemos diversas informações de abusos praticados pelas Câmaras Municipais que gastam quase 100% dos seus recursos com despesa de subsídios e de pessoal fixo e de gabinete..... Uma outra questão em que avançamos é que a Constituição estabelece um limite de remuneração proporcional aos subsídios dos deputados estaduais... Então avançamos nesta matéria, estabelecendo subtetos... Essas são questões essenciais que foram tratadas no nosso substitutivo, ou sejam discutimos o percentual do orçamento municipal sujeito à transferência, limitando, portanto, a despesa de pessoal e subsídios da Câmara Municipal a 70%..."

*"Ora, não podemos estabelecer um limite constitucional para o ordenador de despesas, para alguém que tem que organizar o seu orçamento, se ele tem uma rubrica sobre a qual não tem controle. A despesa de inativos, eventualmente de uma Câmara, quando não for transferida para um fundo, quando já não for assumida pela Prefeitura, é o tipo da despesa que crescerá, todo o ano, sem controle do ordenador de despesa, sem controle do Presidente da Câmara. **Então, colocar-se isso num limite constitucional, mesmo dos 70%, mesmo no limite global de transferência, seria um equívoco**, porque vai haver o dia, considerando que a Constituição não vai mudar, que as despesas de inativos de uma Câmara poderá chegar a 50, 60% do seu orçamento."*

E arremata o nobre Parlamentar:

"Propomos, também, a retirada dos gastos com inativos do total a ser limitado. Reconhecemos que a modificação poderá ser um tanto polêmica, mas temos razões para assim proceder. Ocorre que ao contrário das outras despesas, que podem ser contingenciadas, reduzidas ou até eliminadas, os inativos já lá estão, seus proventos não têm como ser reduzidos — salvo se ultrapassarem o teto consignado pela Emenda nº 19, mas aqui disto não se trata — nem o número de inativos há como ser reduzido. Dess'arte, terão direito as Câmaras ao quantum estabelecido nesta proposta de Emenda à Constituição, mais o numerário destinado ao pagamento de seus inativos".

Os transcritos trechos do parecer do Deputado Ronaldo César Coelho permitem a interpretação do disposto no § 1º do art. 29-A segundo a real intenção do Legislador e, por conseguinte, conduzem à conclusão de que as despesas com inativos não se incluem no conceito de folha de pagamento e de subsídios dos vereadores nele inserto.

Com efeito, essa conclusão é consentânea também com a interpretação concatenada de todas as disposições do art. 29-A, introduzido ao texto constitucional federal pela Emenda 25/2000, e cujo "caput" traz, expressa, a exclusão dos gastos com inativos do limite para a despesa total da Câmara Municipal.

À vista dessa conclusão, é importante salientar que os repasses financeiros recebidos pela Câmara Municipal para pagamento de despesas com inativos não devem integrar

a base de cálculo do limite previsto no § 1º do art. 29-A da vigente Constituição da República, com a redação dada pela Emenda nº 25/2000.

Na verdade, tais recursos financeiros devem ser excluídos porque recebem um tratamento apartado, haja vista que as despesas com inativos não se incluem no limite da despesa total da Câmara Municipal (“caput” – art. 29-A), tampouco no limite da folha de pagamento e subsídios dos Vereadores (§ 1º, art. 29-A), consoante ficou evidenciado.

Ao ensejo, embora não esteja diretamente ligado ao presente incidente de uniformização da jurisprudência, mas aproveitando o entendimento sobre as despesas com inativos, é de mister registrar, por oportuno, e segundo consta do aludido estudo da Câmara dos Deputados, que:

“Esse mesmo entendimento chegou a ser discutido durante a tramitação da Lei de Responsabilidade Fiscal. O estabelecimento de limites por Poder deveria se ater às despesas com ativos, pelas mesmas razões expostas pelo Deputado Ronaldo César Coelho. A questão dos inativos deveria ser analisada no âmbito do ente como um todo. O Poder Executivo, os Tribunais do Poder Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas têm ingerência e controle direto apenas sobre suas despesas com ativos e terceirizações (se for o caso). A redução do percentual de comprometimento da receita corrente líquida com despesas com inativos seria alcançada com medidas de cunho geral, seja pela criação de fundos de previdência, pelo aumento de contribuições, pela reavaliação dos planos de benefícios, por mudanças constitucionais e legais. Para o ente (Estado, Município, União) se fixaria um limite global para ativos e inativos. Para o Poder Executivo, os Tribunais do Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas, se fosse o caso de se decidir pela fixação de limites numa lei complementar, em vez de na lei de diretrizes orçamentárias, deveria ser fixado limite apenas para ativos e terceirizações”.

De fato, esse entendimento, relativamente às despesas com inativos, deveria também ter sido adotado na Lei de Responsabilidade Fiscal, pois fere de morte os princípios constitucionais da legitimidade e da moralidade exigir o gerenciamento ou a redução de despesas que de antemão se sabe não tem o gestor ou ordenador qualquer ingerência sobre elas, como bem destacado na transcrita fala do citado parlamentar.

A última questão a ser examinada para a melhor exegese do § 1º do art. 29-A diz respeito ao alcance de “folha de pagamento”, isto é, quais despesas se comportam dentro dessa expressão utilizada pelo Legislador constituinte.

Para melhor compreensão dessa questão, o intérprete também deve buscar subsídio nos transcritos trechos do parecer do Deputado Federal Ronaldo César Coelho.

Isso porque, dos transcritos excertos, ressaí que a preocupação do Legislador constituinte, ao votar a PEC que originou a Emenda Constitucional nº 25/2000, foi conter os gastos diretos com a remuneração dos servidores ativos da Câmara Municipal e dos vereadores.

Com efeito, do entendimento exposto pelo Relator da PEC originária da Emenda Constitucional nº 25/2000 na Câmara dos Deputados, verifica-se que a intenção do Legislador foi fixar um limite para as despesas com remuneração e subsídios sobre as quais o gestor ou ordenador tem controle, isto é, aqueles gastos que podem ser gerenciados diretamente pelo gestor, entre os quais não se incluem as despesas com inativos, como visto.

Nessa esteira de raciocínio, também me parece que as despesas com encargos sociais e previdenciários de responsabilidade da entidade empregadora não podem, por si só, serem comprimidas ou gerenciadas pelo gestor. Ou seja, o gestor ou ordenador não consegue diminuir encargos sociais e previdenciários de responsabilidade do empregador, sem que antes diminua a folha de pagamento, pois aqueles incidem sobre esta.

É que, na sua grande maioria, os encargos sociais e previdenciários de natureza patronal decorrem da incidência de percentuais fixados em lei sobre o montante da folha de pagamento e dos subsídios pagos, que, nesse caso, são a base de cálculo das despesas pagas a esse título.

Portanto, o Legislador ao limitar o montante da folha de pagamento e dos subsídios de Vereadores, por via de consequência, estará limitando também as despesas com encargos sociais e previdenciários de responsabilidade da entidade empregadora, cujas bases de cálculo forem as grandezas mencionadas.

Essa é mais uma razão que conduz ao entendimento de que o Legislador quis limitar, com as disposições do § 1º do art. 29-A, somente a despesa direta com a remuneração de servidores ativos da Câmara Municipal e subsídios de vereadores.

Acresça-se, ainda, que nem todas as espécies de encargos sociais incidem sobre a folha de pagamento, exceção a essa regra, por exemplo, é o PASEP, cuja contribuição devida pelas pessoas jurídicas de direito público interno é calculada com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas, consoante as disposições do inciso III do art. 2º da Lei Federal nº 9.715, de 25/11/98, o que também permite inferir que, ao utilizar a expressão "folha de pagamento", o Legislador excluiu os encargos sociais.

Conclui-se, assim, que a expressão "folha de pagamento, incluídos os subsídios dos Vereadores" equivale ao somatório dos gastos com qualquer espécie remuneratória do pessoal ativo da Câmara Municipal, tais como vencimentos, vantagens fixas e variáveis e subsídios provenientes de cargos, funções ou empregos públicos civis ou de membros de Poder, incluídos adicionais, gratificações, horas extras e vantagens de qualquer natureza.

E por que isso? Se o § 1º do art. 29-A tem nítida correlação com o "*caput*" e incisos, como demonstrado, é fácil deduzir o seguinte:

Se o Município se enquadrar, por exemplo, no inciso I do art. 29-A, ele não poderá comprometer com todas as despesas do Legislativo, incluídos os subsídios dos vereadores, e excluídos os gastos com inativos, montante de receita que ultrapasse 8% (oito por cento) daquilo que ele, Município, ente da Federação, arrecadou a título de tributos e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, no exercício financeiro anterior.

O que é nuclear é o comprometimento de percentual de receita, aqui empregada na sua acepção técnica rigorosa, para efeito de suporte de despesa total do Poder Legislativo Municipal.

Nessa linha de raciocínio, 70% (setenta por cento) da receita decorrente dos 8% (oito por cento) do inciso I do art. 29-A serão o limite do gasto com a folha de pagamento de todo o pessoal ativo da Câmara Municipal, incluído o gasto com a remuneração dos vereadores (o Legislador constituinte se valeu da expressão subsídios de vereadores para manter a terminologia adotada na Emenda Constitucional nº 19/98, que prevê a instituição do subsídio único para o agente político).

É natural concluir que os restantes 30% (trinta por cento) estariam à disposição para serem alocados, segundo a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, em gastos correntes não compreendidos na folha de pagamento e subsídios dos vereadores, isto é, não classificados como despesa de pessoal civil ativo, que abrange vencimentos, vantagens fixas e variáveis e subsídios provenientes de cargos, funções ou empregos públicos ou de membros de Poder, incluídos adicionais, gratificações, horas extras e vantagens de qualquer natureza.

A título de ilustração, podem estar nos 30% (trinta por cento) restantes despesas relativas aos encargos sociais e ao recolhimento de despesas previdenciárias devidas pelo empregador, também energia elétrica, telefone, água, despesas com publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas do Legislativo de caráter educativo, informativo ou de orientação social (art. 37, § 1º, CF), materiais de consumo, tais como: combustíveis e lubrificantes, se for o caso, material de expediente, material gráfico e de processamento de dados, produtos de higienização e limpeza, material para manutenção, reposição e aplicação, etc.

Dentro ainda dos 30% (trinta por cento) restantes poderiam estar eventuais despesas de capital, segundo o plano plurianual de investimentos, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, como, por exemplo, despesa com a compra de automóvel, despesas com a construção da sede da Câmara Municipal, despesas com a compra de computador e outros bens duráveis, etc.

Nesse contexto, e como já mencionado anteriormente, o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal alcança a despesa total com o pessoal integrante de cada um dos entes da Federação. É tudo que a União, o Distrito Federal, cada um dos Estados e cada um dos Municípios, de per si, podem despendar a título de despesa total com pessoal ativo, inativo e pensionistas, civil e militar.

Em estudo mais aprofundado, a regra do art. 18 não deve ser transposta literalmente para regular a aferição de gastos de pessoal na órbita do Poder Legislativo Municipal, porquanto os agregados de despesas, as receitas utilizadas como base de cálculo e os períodos de apuração dos limites então fixados são diferentes.

As diferenças são pontuais, a começar pela exclusão do gasto com inativos e pensionistas do cômputo do que se pode despende com a despesa total e com a despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal, prevista na Emenda Constitucional nº 25/2000, diferentemente do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal que inclui os gastos com inativos e pensionistas para cálculo do limite de gasto total com pessoal de cada ente da Federação.

As bases de cálculo dos limites são diferenciadas. A base para cálculo das despesas totais de pessoal definidas no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal é a receita corrente líquida da entidade federada, "*in casu*", o Município, ao passo que a base de cálculo do limite previsto no § 1º do art. 29-A é o montante dos recursos financeiros repassados à Câmara Municipal pelo Executivo, segundo as dotações previstas na lei orçamentária anual.

Os períodos de apuração também são diferentes. O período para apuração do gasto total de pessoal previsto no art. 18 da LRF e da respectiva base de cálculo, a receita corrente líquida, é móvel, ou seja, refere-se ao mês de referência e aos onze meses anteriores.

Por sua vez, o período de apuração da base de cálculo, bem assim do montante da folha de pagamento e dos subsídios dos vereadores, para aferição do limite previsto no § 1º do art. 29-A corresponde ao exercício financeiro, isto é, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Em realidade, o art. 18 traz a definição da filosofia adotada para efeito do que se deseja controlar, mas não é uma terapia que se pode, de plano, aplicar para recrudesce um mal em todo o ente da Federação, pois cada um dos Poderes e instituições deve merecer avaliação em separado.

Como ficou demonstrado, o art. 18 discrimina tudo aquilo que se pode comprometer com a remuneração das pessoas ativas, inativas e pensionistas da Administração Pública, e ainda os gastos do empregador decorrentes dessa remuneração.

É uma norma que não se antepõe ao que está no art. 29-A, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000, eis que tratam de questões diferenciadas, como se demonstrou à exaustão. Somente há o confronto quando se utiliza o art. 18 para cuidar da especificidade que é institucionalizada no art. 29-A da Carta Política Federal, acrescido ao texto constitucional pela aludida Emenda.

Se é assim, quando se indaga se as despesas decorrentes de encargos sociais e previdenciários patronais são computadas para aferição do limite de 70% (setenta por cento), a que se refere o § 1º do art. 29-A da Lei Maior, a resposta, fruto de interpretação lógica, histórica e sistêmica do mencionado dispositivo constitucional, é que não, como demonstrado.

É que, a meu juízo, e isso ficou sobejamente demonstrado, a definição de "despesa total com pessoal" contida no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal é gênero do qual "despesas com pessoal ativo" é espécie e, por essa razão, não alcança a situação caracterizada na Constituição da República quanto ao Legislativo Municipal.

Entendo que a regra do "*caput*" do art. 29-A, incisos e parágrafos não pode ser substituída pela disposição enunciativa do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, porquanto, ainda que de natureza de ordem pública, não tem o condão de derrogar a especificidade contemplada no texto da Lei Maior.

Por remate, proponho a autuação dos documentos referentes ao presente incidente de uniformização da jurisprudência, a partir do expediente subscrito pelo Exmo. Sr. Presidente, Conselheiro José Ferraz da Silva, para fim de registro no SGAP, como também para tornar mais fácil e rápida a identificação e localização do processado.

É que recebi esse expediente sem que houvesse a sua inserção no SGAP. Portanto, ele não figura nos registros de informação do Tribunal.

Em síntese, o meu voto é o seguinte: entendo que as normas do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal são definidoras de tudo aquilo que um ente da Federação — o Estado, o Município ou a União — pode despende com despesa de pessoal. Ao passo que o art. 29-A, no

§ 1º, trata daquilo que o Legislativo pode despende com o pagamento da folha de pessoal, servidores e vereadores e, no “caput”, define tudo que o Legislativo pode gastar, somando todas as despesas de pessoal, isto é, ele não pode comprometer, se for um município de até 100 mil habitantes, mais de 70% (setenta por cento) dos 8% (oito por cento) com o pagamento da folha. E, em pagamento da folha, está incluída apenas a remuneração do pessoal da ativa.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO

Agora, ficou bem claro.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Sr. Presidente, consulto V. Exa. se poderei defender o meu ponto de vista.

Foram consultas respondidas por mim e pelo nobre Conselheiro Moura e Castro que geraram este processo de uniformidade. Então, antes que V. Exa. colha os votos, peço para ler a minha posição.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

Estou inteiramente de acordo.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, na condição de Relator das Consultas de nºs 653863, 642575 e 651798, da Câmara Municipal de Monjolos, Câmara Municipal de Ponte Nova e da Câmara Municipal de Porteirinha, respectivamente, esta última com vista concedida ao Conselheiro Murta Lages, em Sessão Plenária de 12.09.01, gostaria de prestar alguns esclarecimentos acerca da matéria objeto do incidente, relatada pelo Exmo. Conselheiro Eduardo Carone Costa.

Em síntese, as dúvidas nas consultas por mim relatadas, versam sobre a interpretação da expressão “folha de pagamento”, consoante o disposto no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, e, se as despesas com as Obrigações Patronais são computadas no limite de 70% da Receita da Câmara Municipal com a folha de pagamento.

Respondi às indagações, invocando o art. 18, “caput”, da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, que define como despesa total com pessoal o somatório dos gastos dos entes da Federação com os ativos, inativos e 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 os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Em consequência, incluem-se no limite dos setenta por cento da receita da edilidade local, com folha de pagamento, os encargos sociais e as contribuições previdenciárias recolhidas pela Câmara Municipal.

Por outro lado, o Exmo. Conselheiro Flávio Régis em resposta às Consultas formuladas pela Câmara Municipal de Betim e Câmara Municipal de Paraopeba e outras, defende que *“a regra do limite de 70% da receita com folha de pagamento, aplicado num conceito jurídico, não alcança os encargos sociais”*.

Diante do contexto, reafirmo meu posicionamento inicial, entendendo que, para melhor elucidação, a matéria deve também ser analisada sob a ótica da Contabilidade Pública, pré-requisito essencial ao atendimento do Plano de Contas e Demonstrativos Contábeis das entidades públicas.

A meu sentir, o ponto central da divergência suscitada refere-se à incorporação das despesas provenientes das “Obrigações Patronais” no total das despesas com pessoal, uma vez que a classificação “Folha de Pagamento” não encontra amparo no Classificador de Despesas da Contabilidade Pública. Inicialmente, importa ressaltar que os recursos despendidos a título de gastos com pessoal na gestão são codificados e especificados, nos termos do disposto no Anexo IV da Lei nº 4.320, da seguinte forma:

CÓDIGO ESPECIFICAÇÃO

3.0.0.0 DESPESAS CORRENTES

3.1.0.0 Despesas de custeio

3.1.1.0 Pessoal

3.1.1.1 Pessoal civil

3.1.1.3 Obrigações Patronais

Em conformidade com a codificação legal da Despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo e, segundo o critério de classificação por elementos, as despesas, objeto desta análise, provenientes dos serviços prestados ao governo, por pessoa física a título de vencimentos, diárias, ajuda de custo, adicionais, gratificações, vantagem, subsídio e auxílios, estão todas abarcadas no elemento “Pessoal”, subelemento “Pessoal Civil”.

Classificam-se, ainda, sob a codificação 3.1.1.3-00 na rubrica “Pessoal” as despesas referentes às contribuições para os institutos de previdência e a outros encargos que a Administração Pública deve suportar em razão da sua condição de empregadora, a título de “Obrigações Patronais”.

Essas obrigações são decorrentes de pagamento de pessoal, e pertencem à mesma Categoria e Subcategoria Econômica, não podendo, portanto, ser desmembradas daquelas despesas com os subsídios, ou qualquer outra espécie remuneratória que compõem as despesas com pessoal.

Recorrendo, por analogia, ao consignado no art. 58 do Código Civil, “accessorium sector principal” a existência do acessório supõe a do principal.

Indiscutivelmente, o legislador ao classificar as despesas com pessoal e todos os seus desdobramentos em um único elemento – “Pessoal”, ele o fez com a finalidade básica de propiciar ao controle interno a identificação imediata do objeto de cada despesa e um melhor controle contábil dos gastos.

Tal procedimento possibilita ao Controle Externo o acompanhamento na execução orçamentária dos limites legais e constitucionais destas despesas.

Acrescente-se, ainda, com toda propriedade, a perspectiva de Roque Jacinto (IN Contabilidade Pública, Editora Ática, São Paulo, 1989, pág. 122): *“caso venha a ser admitido o vínculo empregatício com a Administração Pública, em decorrência de lei ou por força de ato administrativo legítimo, as despesas correrão à conta da rubrica “Pessoal”, inclusive as obrigações patronais decorrentes”*.

Além disso, em recente seminário sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, promovido pela revista N.D.J., realizado nesta Capital, os professores Diógenes Gasparini e Ivan Barbosa Rigolin asseveraram que não existe a possibilidade da dissociação da folha de pagamento com a despesa total com pessoal a que alude o art. 18 da LRF.

Pelos motivos expostos e, ainda, por aqueles sustentados por ocasião da resposta das Consultas de minha relatoria, objetos desta análise, RATIFICO meu entendimento no sentido de que, por imperativo legal, incluem-se no limite dos setenta por cento da receita da edilidade local, com folha de pagamento, os encargos sociais e as contribuições previdenciárias recolhidos pela Câmara Municipal na condição de empregadora.

Quanto ao termo “Folha de Pagamento” introduzido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 25, de 14/2/2001, sua compreensão deve guardar conformidade com a codificação e classificação legal da despesa pública, inserta na Lei nº 4.320/64, que engloba todas as espécies remuneratórias e seus desdobramentos, em especial as “obrigações patronais”, como despesas com pessoal.

Esse é o meu entendimento, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Sr. Presidente, gostaria de fazer uma observação.

É que a situação está ficando mal colocada. A fase de debate já passou. Deveria ocorrer depois de relatada a matéria, e não depois do voto. Senão, não vamos chegar nunca ao

fim e vamos voltar a tempos antigos, quando se fazia uma confusão danada: votava o 1º Conselheiro, votava o 5º, votava o 6º, votava o 3º...

Até considero boa a discussão; ela deve existir, mas ela tem o momento adequado. Se o Conselheiro Relator tivesse terminado a relatoria da matéria, aí, sim, deveria haver a discussão. Mas o Relator também não foi muito “bento”, porque votou em seguida. Por sua vez, o Conselheiro Simão Pedro proclamou o seu voto, e estamos até ultrapassando o Conselheiro Elmo Braz, que é o seqüente. Seguindo a ordem, quando chegasse a vez do Conselheiro Simão Pedro, S. Exa. poderia defender o que bem entendesse. Estou dizendo isso apenas para dar seqüência; caso contrário, não vamos chegar nunca a lugar algum.

Sugiro que cada um de nós faça a sua exposição na hora adequada.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Sr. Presidente, gostaria de pedir vênias para fazer apenas uma observação: entendo que o momento é agora. O processo de uniformização é um processo especial; é um dos primeiros nos últimos anos.

Quero dizer apenas, Conselheiro Moura e Castro, com todo o respeito, que se eu fosse apresentar o meu voto no final, ele já não teria sentido.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Teria, sim, Conselheiro.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Não teria, porque sou o último a votar.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Teria sentido, sim, porque os argumentos seriam de tal formação que poderiam modificar toda a votação do Plenário. Poderíamos ouvir o voto de V. Exa. — e foi o que fiz, e o fiz atentamente — e dizer: “— Olhe, o argumento de V. Exa. me convenceu. Quero modificar o meu voto.”

Aí, sim, seria o momento.

Só estou fazendo essa colocação para poder fluir a votação dentro daquilo que o Regimento dispõe.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

Vamos, então, ordenar a votação. Conselheiro Eduardo Carone, há mais alguma coisa a acrescentar?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sem embargo do respeito que devo ter por todos os votos, acho que, no caso, não é uma questão a ser tratada em classificador de despesas, que é um mero decreto e que tem vigência restrita ao orçamento do exercício; ele não se aplica a todos os exercícios. Com a devida vênias, também não se trata de uma questão de “accessorium sectur principal”, porque, se assim fosse, o art. 18 não precisaria enumerar as espécies de despesas que são computadas para formar o total das despesas. Evidentemente que da folha de pagamento resultam os pagamentos das contribuições, mas no conceito de *folha de pagamento*, que o legislador objetivou regulamentar, limitar e restringir o gasto da Câmara, é exatamente aquele em que ela traduz o dispêndio com o pagamento da remuneração do pessoal ativo.

Então, entendo que o pagamento dos encargos sociais, que constituem uma despesa corrente, será suportado pelos 30% (trinta por cento) restantes dos 8% (oito por cento). Estou dando exemplo sempre do inciso I do art. 29-A, que se refere ao município com até 100 (cem) mil habitantes. Os 8% (oito por cento) é que vão suportar os encargos previdenciários; os 70% (setenta por cento) dos 8% (oito por cento) é que se destinam, exclusivamente, à folha de pagamento, quer dizer, à remuneração específica; é aquilo que se entrega ao servidor pela contraprestação dos seus serviços. E, nisso, não pode estar incluído o encargo social, porque se ele estiver incluído, não haveria razão para o legislador dizer, no art. 18, que a folha de pagamento é uma coisa e encargo social é outra. Ele poderia dizer: art. 18 - folha de pagamento de pessoal, incluindo tudo; ele inclui até os inativos, porque são despesas do ente da Federação,

quer dizer, do Estado, do Município ou da União. Não são despesas de cada Poder em separado ou de cada Instituição, conforme o caso.

Respeito, sobretudo, como sempre faço — e não posso ter outro comportamento —, a manifestação do ilustre Conselheiro Simão Pedro, mas divirjo. É uma questão democrática.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Qual a diferença que V.Exa. faz de folha de pagamento e despesas de pessoal?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Folha de pagamento é exatamente o pagamento da remuneração, as vantagens fixas e variáveis do pessoal ativo. Custeio de remuneração é, por exemplo, o PASEP.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Mas isso está relacionado no contracheque; em Minas Gerais é que não consta isso, porque aqui se adota o sistema de caixa único, e contém só o líquido. Mas se viesse o duodécimo, estariam os montantes pagos ao Imposto de Renda, à Previdência; isso é obrigação social.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas isso quem paga é o servidor, não é o Estado. O Imposto de Renda quem paga é o servidor.

Isso é receita do Estado.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

E previdência?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Com relação à previdência, a parte relativa ao funcionário não é receita pública, é contribuição pessoal, que não pode ser classificada como receita.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Quanto aos 3,5% (três e meio por cento), que estamos pagando?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Isso não é receita pública, é contribuição.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Mas quem tem de pagar isso?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Esses 3,5% (três e meio por cento) quem paga são os servidores.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Mas vêm na despesa.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas não pode ser despesa.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

O Estado é que desconta!

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

O Estado desconta de nós, não do Tribunal; desconta da nossa remuneração bruta.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

O desconto é feito em nossa remuneração bruta, quando quem deveria descontar era o Tribunal.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Ah, bom! Aí é questão de administração.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

É por essa razão que estou dizendo, porque, no fundo, é a mesma coisa. Aqui em Minas Gerais, em virtude da dificuldade financeira e pela adoção do sistema de caixa único, é que não se faz essa diferença. Então, as despesas sociais aqui ainda que quiséssemos considerá-las dentro dos 70% (setenta por cento), não seria possível, porque elas não vêm para cá; é o próprio Governo que as desconta.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Quanto a essa impropriedade, Conselheiro, V.Exa. tem razão; é uma questão de administração, de gerenciamento. Por exemplo: na folha, o Tribunal deveria requisitar o numerário necessário para pagar o duodécimo. O pagamento de pessoal é uma coisa e a contribuição do funcionário é outra, que será encaminhada à Previdência.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Mas é justamente por isso que estou achando difícil.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

É uma questão de autonomia.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Pelo sistema que o Estado adota, é a mesma coisa; criou-se uma diferença entre despesas de pessoal e folha de pagamento. A folha de pagamento que nos é encaminhada é “seca”; as obrigações sociais ficaram lá, quando, na verdade, deveriam ser descontadas aqui.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

O Constituinte, para o legislador... (interrompido)

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Vejam o caso dos 3,5% (três e meio por cento). O que o Estado tinha de fazer? Qual é o fundamento dessa legislação? É criar um fundo de aposentadoria para onde esse dinheiro seria destinado.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Isso é destinação do que se desconta.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Sim, mas o fundo não foi criado, e esse dinheiro cai no caixa único, apesar de ser despesa social. Nós estamos pagando, recolhendo para fins de aposentadoria.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas esta não é despesa pública, é despesa nossa.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Sim, eu sei. Estou me referindo à divergência que existe, hoje, entre despesas de pessoal e folha de pagamento, quando, na verdade, é a mesma coisa. Por causa da forma de contabilização é que se criou essa diferença, e daí a nossa dúvida.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas eu entendo que, em folha de pagamento, só entram as espécies remuneratórias previstas em lei para o quadro.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

O Imposto de Renda, por exemplo, não é uma remuneração?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Não. O Imposto de Renda é um desconto que o servidor paga...

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Mas, então, eu não ganho?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Não. V. Exa. paga.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Eu pago, porque ganho.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas isso não é despesa do Estado; pelo contrário, é receita dele.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

Podemos colocar em votação?

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

O que estou dizendo é isso, porque vem junto.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Por impropriedade técnica, mas não era.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Por impropriedade técnica. Daí, a confusão entre despesas de pessoal e folha de pagamento que, no fundo, são a mesma coisa e, aqui, temos de considerá-las como sendo específicas.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas, neste caso específico, como temos de examinar um limite, não podemos fazer apropriação de expressões que não são técnicas; o termo *folha de pagamento* é restrito, com a devida vênia.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Tenho outros argumentos, mas vou deixar fluir a votação.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Sr. Presidente, voto de acordo com o nobre Relator ao tempo em que o cumprimento pelo grandioso trabalho.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Sr. Presidente, acompanho o voto do Conselheiro Eduardo Carone pelas conclusões a que S. Exa. chega; pelo estudo laborioso que executou, pesquisando os textos constitucionais, até os anteriores, para poder construir todo o seu esplêndido raciocínio.

Chamou-me a atenção quando S. Exa. mencionou a discutida constitucionalidade do art. 20. O Supremo Tribunal Federal registrou na semana passada uma ação proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil — e é até interessante, porque acredito que é a primeira vez que isso acontece —, que se

chama Decretação de Descumprimento de Cláusula Constitucional Fundamental. São três, agora, os controles constitucionais exercidos pelo Supremo: ou a ADIN, ou o que a Ordem dos Advogados manifestou na sua petição, ou, então, a declaração da constitucionalidade proposta pelo Supremo. Quer dizer, até então não existia nem a decretação do descumprimento nem a declaração de constitucionalidade.

Então, verifica V. Exa. que o art. 20, realmente, é mais do que de duvidosa constitucionalidade, porque ele “sacode”, ele modifica os poderes do Estado, da Constituição do Estado, o regime federativo. Essa é a questão fundamental.

Estamos examinando até uma questão adjetiva; não estamos examinando uma questão fundamental. E como esta questão adjetiva está muito bem colocada e bem posicionada pelo Conselheiro Eduardo Carone, só me resta manifestar de acordo, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

Acompanho o voto do Conselheiro Eduardo Carone.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Sr. Presidente, vou acompanhar o voto do Conselheiro Relator, pelo seu trabalho brilhante, até porque não vejo como S. Exa. poderia fazê-lo de outra maneira.

O grande problema, que considero, primeiramente, dessa Lei de Responsabilidade Fiscal é justamente a falta de uma “vacatio legis”. Qualquer legislação que se faça durante o procedimento fica difícil de se adequar. Então, quando se estipulam 70% (setenta por cento), restam então 30% (trinta por cento), não é isso? E os 25% (vinte e cinco por cento) destinados à Educação?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Os 20% (vinte por cento) estão no resto do orçamento; nós estamos tratando de 8% (oito por cento), só.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

O que quero dizer, é que estamos chegando a um ponto em que não sobra nada. Vamos passar, depois, para os 25% (vinte e cinco por cento) das receitas correntes destinadas à Educação; vamos ter quantia estipulada para a Saúde, dotação para segurança... Chega-se a um ponto em que não há como... Então, quando a legislação fixa esses 70% (setenta por cento) no meio do desempenho do exercício, só pode criar esse problema.

Eu, por exemplo, não vejo diferença alguma entre *despesa de pessoal* e *folha de pagamento*, a não ser, aqui, no Estado de Minas Gerais, pela forma como é adotada.

Para isso eu precisaria ter uma outra saída, uma explicação. Como não tenho, concordo, mesmo discordando, porque eu não teria condições de fazer uma outra uniformização como essa que está sendo proposta agora, para que cada um vote do jeito que quiser.

Esse é um assunto da maior complexidade e acredito que as dificuldades que estamos tendo advêm, principalmente, da lei que é mal elaborada. O legislador legislou mal neste assunto, e nós é que vamos ter de adaptar. O tempo é que irá corrigir. Como sempre, o tempo é que corrige, que acerta ou desacerta.

O fato é que, certamente, daqui para a frente, deverá haver modificações nessa legislação, porque pode-se notar que ela não está completa. É uma legislação que vem de afogadilho, sem fazer compilação entre uma e outra. É Emenda Constitucional; é a lei que regulamenta, que vem acrescentando, mais que regulamentando, mas acrescentando competência...

Por esse motivo, vou acompanhar o entendimento do Conselheiro Relator em seu belo e cansativo trabalho, que reconheço como tal. Mas não quero dizer com isso que seja um trabalho perfeito, porque me restam dúvidas. Penso que só com o tempo e com o assentamento dessa legislação é que vamos aperfeiçoar, adquirindo tranquilidade para saber que estamos tomando uma posição certa, de acordo com a legislação vigente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

Conselheiro Simão Pedro, já é conhecida a posição de V. Exa.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Sim, Sr. Presidente, já manifestei a minha posição. Embora vencido, quero reconhecer que a matéria é da maior complexidade; é uma matéria polêmica, da qual até os próprios doutrinadores divergem, mas isso não impediu que o nosso companheiro, o ilustre Conselheiro Eduardo Carone Costa, fizesse um trabalho de grande profundidade, como só poderia acontecer nos trabalhos que S.Exa. realiza.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

Nos termos do Regimento, esta Presidência também tem de se manifestar, e a minha manifestação é inteiramente de acordo com o ponto de vista do Conselheiro Eduardo Carone Costa.

APROVADO O INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA; VENCIDO O CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO.

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

Sr. Presidente, para ficar bem claro, peço que V. Exa. explicita na declaração: por seis votos a um.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

SIM, POR SEIS VOTOS A UM.