

A FOLHA DE PAGAMENTO DA CÂMARA DE VEREADORES, À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25, DE 2000

Álvio Correa de Toledo Junior

Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

e

Sérgio Ciguera Rossi

Secretário-Diretor Geral e Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCSP

• Apresentação

Promulgada em 14 de fevereiro de 2000, a Emenda Constitucional nº 25, também conhecida por Emenda Amin, visa restringir o gasto das Câmaras Municipais, limitando, nesse mister, determinados componentes do orçamento legislativo: *o subsídio do vereador e a despesa total segundo o tamanho populacional do Município, bem assim a folha de pagamento.*

Verdade sabida e consabida, essa emenda vem provocando destacada polêmica entre os aplicadores do direito, nisso sobressaindo a falta de compatibilidade com determinados parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, o período de sua efetiva vigência, o limite para o subsídio desigualado do Presidente da Mesa Diretora e, a maior de todas as divergências, a aplicação dos 70% antepostos à folha de pagamento.

Toda essa controvérsia fez com que um grupo de senadores apresentasse proposta de emenda constitucional, a PEC nº 55, de 2001, que propõe a extinção do freio de 70% sobre o gasto de pessoal, bem assim a adoção da mesma base de cálculo utilizada na Lei Complementar nº 101, de 2000, a *receita corrente líquida.*

Tendo em mira que a agenda prioritária do Congresso Nacional centra-se, hoje, nas Reformas Previdenciária e Tributária e mais o fato de o orça-

mento para 2004 vir se norteando pela Emenda nº 25, os efeitos desta, acreditamos, ainda se estenderão por um bom período de tempo. Assim, cabível aqui analisar o tema mais polêmico do ordenamento em tela: *o ajuste da folha de pagamento aos 70% da “receita” camarária* ou, o que dá no mesmo, o atendimento ao § 1º do art. 29-A, constitucional.

Nessa lide e sob ponto de vista conceitual, identificaremos as duas parcelas da equação que ora nos interessa; de um lado, qual a “receita” legislativa a se perfilar no denominador; de outro, que folha de pagamento comporá o numerador da fração. Após a evidenciação dessas duas variáveis, comparecerá a fórmula mediante a qual se apura o indigitado mandamento constitucional, o qual nos permitimos transcrever:

“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”.

• **A base de cálculo dos 70% antepostos à folha de pagamento – a “receita” da Casa Municipal de Leis**

Antes de mais nada, mister alertar para a falta de rigor técnico do vocábulo “receita” inserido no sobredito § 1º. De fato, cabe ao Poder Executivo, apenas a ele, a lide de recolher compulsoriamente dinheiro da sociedade, a receita pública que assegura os programas de trabalho da Administração, sendo parte dela transferida aos demais poderes estatais, no intuito de garantir-lhes regular funcionamento e, por extensão, a eficácia da independência e harmonia entre os Poderes (*art. 2º c/c art. 168 da CF*).

Bem por isso, a edilidade, órgão local do Poder Legislativo, não coleta receita, conquanto dispõe, todo mês, do suprimento monetário vindo do Poder Executivo. Se vem a alienar, por exemplo, um veículo, o numerário correspondente é depositado no Tesouro Central, não se agregando, destarte, às disponibilidades legislativas.

Mesmo antes do atual padrão de contabilidade orçamentária¹, aludidos repasses já se submetiam, no mais das vezes, à escrita extra-orçamentária. Depois, o contador geral, tal qual faz hoje, incorporava as despesas legislativas à movimentação orçamentária global do Município, o que, à evidência, não significa que as Câmaras Municipais devam prescindir de sua própria contabilidade.

De sua parte, a “receita” da Câmara é o denominador sobre o qual se apura o cumprimento dos 70% antepostos à folha legislativa de pagamento. Vital, portanto, a precisa conceituação de tal base de cálculo, sobretudo pelo fato de três espécies de “receita” apresentarem-se como alternativa para aquele mister, quais sejam:

1. “Receita” da Câmara estimada na lei orçamentária do Município (*transferência prevista*).

2. “Receita” efetivamente despendida pela edilidade (*transferência líquida executada*).

3. “Receita” efetivamente transferida à Casa Municipal de Leis (*transferência bruta executada*).

A primeira hipótese, a da “receita” prevista, mostra-se inconveniente, na medida que enseja a superestimativa orçamentária, prática frontalmente evitada pelo novo direito financeiro, considerando que este se escora sobretudo na valorização do planejamento de receitas e despesas governamentais.

A segunda alternativa (*transferência líquida*), a meu sentir, penaliza o bom gestor fazendário, que vê diminuída a base de cálculo da Câmara, porquanto devolve, corretamente, os valores que não precisaram ser utilizados no período financeiro. Depois disso e sabedor da prevalência de tal conceito, aquele gestor pode, nos próximos exercícios, despende aquela sobra em atividades e projetos supérfluos, sem qualquer importância no mister parlamentar. Fá-lo-ia, apenas, para ampliar a magnitude da despesa estranha ao fator trabalho, ajustando, via de consequência, a Casa de Leis ao padrão constitucional (*folha de pagamento menor que 70% da “receita”*). Resta claro que essa hipótese contraria princípios basilares da Administração, entre os quais o da legitimidade, economicidade e eficiência.

A terceira possibilidade, a da *transferência bruta*, não se reveste dos inconvenientes antes relatados e, além disso, possui o condão de tipificar inequivocamente a “receita” aludida no § 1º do art. 29, constitucional. É bem assim porque, no setor público, as receitas submetem-se ao regime de caixa (*art. 35, I, da Lei nº 4.320, de 1964*), quero dizer, mesmo que parcialmente devolvido ao Caixa Central, o suprimento financeiro afigura-se, em sentido amplo, “receita” do Poder Legislativo, até porque a devolução materializa, do ponto de vista financeiro, despesa da Câmara dos Vereadores. Em sendo assim, essa terceira hipótese é a que se apresenta mais viável num controle dificultado pelo irrealismo dos 70% para o pessoal legislativo. Confirma-o a exposição de motivos da já mencionada *Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 2001*:

1. Portaria Interministerial nº 163, de 2001.