

CONSULTA N. 980459

Consulente: Petrônio de Sousa Rocha
Procedência: Câmara Municipal de Unaí
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

CONSULTA. LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. FÉRIAS INDENIZADAS E CONVERSÃO DE FÉRIAS EM PECÚNIA. VERBAS DE NATUREZA INDENIZATÓRIA NÃO DEVEM SER COMPUTADAS NA FOLHA DE PAGAMENTO.

Para fins de apuração do limite de gastos com pessoal da Câmara, previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal as verbas de natureza indenizatória, tais como as férias indenizadas e a conversão de férias em pecúnia.

PARECER

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

28ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 21/09/2016

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Petrônio de Sousa Rocha, presidente da Câmara Municipal de Unaí, por meio da qual questiona se as despesas indenizatórias com pessoal, tais como férias indenizadas e conversão de férias em pecúnia, devem ser consideradas para fins de aferição do limite a que se refere o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

Autuada e distribuída à minha relatoria, encaminhei a consulta à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, a qual, embora tenha informado que o Tribunal ainda não se manifestou, especificamente, sobre a indagação do Consulente, apresentou decisões e pareceres desta Corte em que questões semelhantes foram objeto de análise.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da Consulta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, o Consulente procura saber se as despesas indenizatórias realizadas pela Câmara Municipal devem ser computadas no conceito de “folha de pagamento” previsto no §1º do art. 29-A da Constituição Federal.

Inicialmente, veja-se que os constituintes originário e derivado fixaram uma série de limites de gastos para o Poder Legislativo Municipal. Atualmente, por exemplo, o Texto Constitucional estabelece limite para as despesas totais da Câmara (art. 29-A, incisos I a VI), para o valor do subsídio do vereador (art. 29-A, VI), para o total da despesa com a remuneração dos vereadores (art. 29, VII) e para os gastos do Legislativo com a sua folha de pagamento (art. 29-A, § 1º). A indagação do consulente reside, de forma mais precisa, nesse último limite.

Com efeito, antes mesmo da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da fixação de limites específicos de despesas com pessoal para cada um dos Poderes, a Emenda Constitucional nº 25/00 estabeleceu, para as Câmaras Municipais, um teto para os gastos dessa natureza. A esse respeito, confira-se a redação do art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 29-A, § 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 definição de folha de pagamento, prevista no dispositivo constitucional em comento, já foi objeto de análise por este Tribunal nos autos do Incidente de Uniformização nº 655804. Naquela oportunidade, fixou-se o seguinte entendimento:

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 (Processo 655804, Rel. Cons. Eduardo Carone, Sessão de 21/11/01).

Desse modo, definiu-se que as verbas de natureza remuneratória pagas aos agentes públicos do Legislativo Municipal deveriam ser computadas para fins de verificação do limite previsto no § 1º do art. 29-A da Constituição. Embora nada tenha sido dito a respeito da inclusão das verbas de caráter indenizatório no referido limite, pode-se dizer que a ausência de alusão a essas verbas no Incidente de Uniformização de Jurisprudência configura silêncio eloquente do Tribunal, na medida em que, ao deixar de mencioná-las, elas teriam sido implicitamente excluídas do alcance da expressão “folha de pagamento”.

Para sanar as dúvidas ainda remanescentes a respeito desse tema, o Tribunal, nos autos da Consulta nº 652408, esclareceu que as despesas indenizatórias, tais como o pagamento de diárias de viagem, não deveriam ser incluídas na apuração do limite de gastos com pessoal da Câmara. O excerto abaixo, extraído da Consulta em questão, demonstra que apenas as verbas remuneratórias estariam incluídas no conceito de folha de pagamento:

O citado dispositivo limita a despesa com folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores, a 70% de sua receita, ou melhor, dos recursos que lhe forem transferidos pelo Executivo. Trata-se de limitação imposta a despesas de caráter remuneratório de servidores da edilidade, incluídas aquelas com os subsídios dos edis. Nessa esteira, como as diárias têm natureza indenizatória, pois visam atender às despesas extraordinárias de alimentação e pousada de agentes públicos durante o seu afastamento do local onde servem, por motivo de serviço, os valores pagos a esse título não devem ser computados para aferição do limite acima referido (Processo nº 652408. Rel. Cons. Eduardo Carone, Sessão do dia 06/11/2002)

Corroborando esse entendimento e estendendo-o a todas as verbas de cunho indenizatório, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, ao se deparar com questionamento semelhante ao da presente consulta, concluiu que “para apuração do limite constitucional, (...) devem ser consideradas todas as parcelas remuneratórias recebidas pelos servidores e Vereadores das Câmaras Municipais, excluindo-se as verbas de caráter indenizatório” (Processo nº 19.199-0/2011, Rel. Cons. Domingos Neto, Sessão de 30/11/11).

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

Assim, atualmente, está pacificado na jurisprudência o entendimento de que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara. Apenas as verbas de cunho remuneratório são consideradas para esses fins.

Especificamente quanto às “férias indenizadas”, mencionadas pelo consulente em sua indagação, cumpre esclarecer que, como o próprio nome diz, elas possuem nítido caráter indenizatório. Isso porque, essa parcela destina-se a recompor o patrimônio do agente público que, embora tenha cumprido (ainda que parcialmente) o período aquisitivo, não gozou as suas férias e, em virtude da extinção do seu vínculo com a Administração, não poderá mais gozá-las. Nesse caso, a fim de evitar o enriquecimento ilícito da Administração, deve o agente receber, a título de indenização, os valores decorrentes desse direito.

Por fim, esse mesmo raciocínio aplica-se à conversão das férias em pecúnia, também questionada pelo consulente. Quanto a esse ponto, convém esclarecer que o Supremo Tribunal Federal vem decidindo que “é assegurada ao servidor público a conversão de férias não gozadas ou de outros direitos de natureza remuneratória em indenização pecuniária, dada a responsabilidade objetiva da Administração Pública em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa” (Agravado em Recurso Extraordinário 721001, Rel. Min. GILMAR MENDES, julgado em 28/02/2013).

Na hipótese da conversão, o agente público da ativa que deixar de gozar o seu direito às férias, em virtude de imperiosa necessidade de serviço, por exemplo, fará jus a recebê-las em espécie. Assim, o direito ao descanso periódico, previsto no art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal, é, então, transmutado em indenização pecuniária em benefício do agente.

Por todos esses argumentos, conclui-se que tanto as férias indenizadas como a conversão de férias em pecúnia possuem natureza indenizatória e, por esse motivo, não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal. Isso porque, para os fins do art. 29-A, § 1º da Constituição Federal, apenas as parcelas de caráter remuneratório pagas pela Câmara são levadas em consideração para a aferição do cumprimento do limite constitucional.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo ao questionamento formulado pelo consultante nos seguintes termos: para fins de apuração do limite de gastos com pessoal da Câmara, previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal as verbas de natureza indenizatória, tais como as férias indenizadas e a conversão de férias em pecúnia, caso esta seja admitida na legislação de regência.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)