

A proposta Orçamentária do Legislativo e a Obediência aos Limites de Gastos

Expositor

Jorge Eurico de Aguiar

Assessor Técnico/SGCE

Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda a parte.

Montesquieu

A proposta Orçamentária do Legislativo e a Obediência aos Limites de Gastos

1. Os limites constitucionais

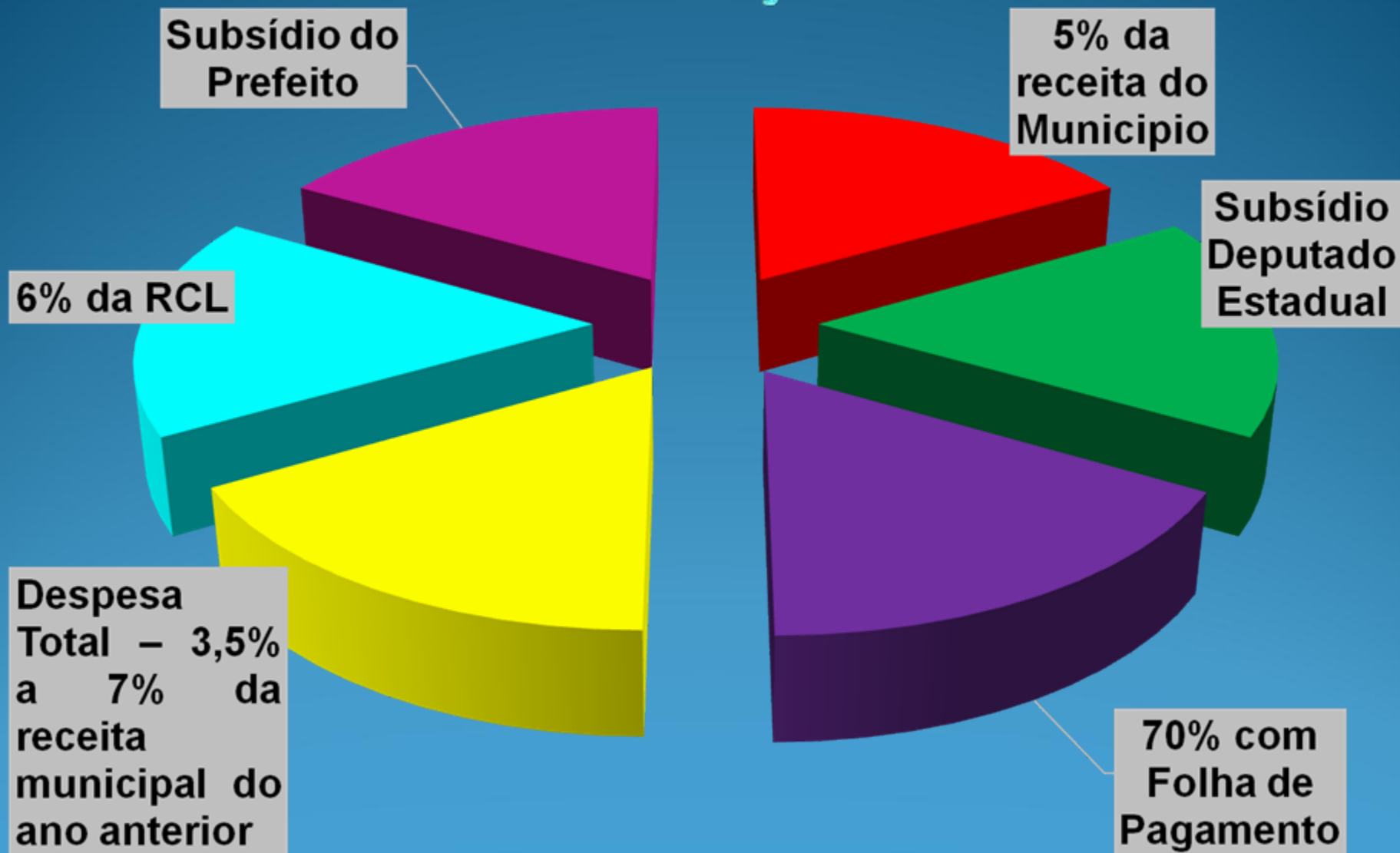
- Limite das Despesas em Relação à Receita do Município (art.29, VII/CF);
- Limite em Relação ao Subsídio dos Deputados Estaduais (art.29, inciso VI, alíneas “a” a “f”/CF);
- Limite dos Gastos com Folha de Pagamento (art.29-A, § 1º/CF);
Limite dos Gastos Totais do Poder Legislativo (art.29-A, incisos I a VI/CF);
- Limite em Relação a Receita Corrente Líquida (art.20, III, “a”);
- Limite em Relação ao Subsídio pago ao Prefeito (art.37, XI/CF).

2. Base de Cálculo do Repasse à Câmara de Vereadores;

3. Devolução de saldo financeiro à Prefeitura Municipal;

4. Questões relativas a elaboração e execução orçamentária.

LIMITES À REMUNERAÇÃO DO VEREADOR



5% das Receitas Municipais (art.29, VII/CF)

O total da despesa com remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita orçamentária do Município.

Base de cálculo: Todas as receitas, inclusive aquelas decorrentes de transferências voluntárias e as vinculadas às finalidades específicas (inciso I do § 1º do art.2º da Lei Federal nº 4.320/64)

Exemplo: Total de subsídio pago aos Vereadores no Exercício 2012 no montante de R\$ 300.000,00 correspondeu a 3% da receita do Município (R\$ 10.000.000,00), não ultrapassando o limite estabelecido no inciso VII do art.29/CF:

ITEM	Valor (R\$)
(a) Total da Receita do Município (Exercício XX)	10.000.000,00
5% (limite permitido)	500.000,00
(b) Total despesa com Subsídios dos Vereadores	300.000,00
Percentual da despesa sobre a receita do Município (b/a x 100)	3%

Subsídio dos Deputados Estaduais (art.29, VI, alíneas “a” a “f”/CF)

A Emenda Constitucional nº 25, de 2000, limita o subsídio da Câmara à vista de dois fatores:

POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO (habitantes)	LIMITE EM FUNÇÃO DO SUBSÍDIO DO DEPUTADO ESTADUAL
Até 10 mil	20%
De 10 mil e um a 50 mil	30%
De 50 mil e um a 100 mil	40%
De 100 mil e um 300 mil	50%
De 300 mil e um 500 mil	60%
Mais de 500 mil	75%

70% com Folha de Pagamento (art.29-A, § 1º/CF)

A folha de pagamento da Câmara não pode superar 70% de sua receita.

Folha de Pagamento: Subsídios dos Vereadores; pagamento dos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo (efetivo e comissionados); mão de obra terceirizada decorrente de substituição de servidores e empregado e encargos sociais.

Parecer Ministerial nº 006/2009 (Processo nº 1.549/2008): por “**receita**” deve-se entender a dotação orçamentária final da Câmara Municipal para o exercício, desde que igual ou inferior ao limite disposto no caput do art.29-A da CF. Se a dotação for superior a este limite, a base de cálculo do limite com “folha de pagamento” corresponderá ao limite de despesa total da câmara.

DESPESAS	COMPOSIÇÃO	PERCENTUAL MÁXIMO DE REALIZAÇÃO
Despesas com Folha de Pagamento	Subsídios dos Vereadores, remuneração dos servidores da Câmara Municipal (efetivo e comissionados), mão-de-obra terceirizada decorrente da substituição de servidores e empregados e encargos sociais	70% (§ 1º do art.29-A/CF)
Despesa com Pessoal	Ativos, inativos (se houver) e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como: vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reforma, pensão, 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 e os contratos de terceirização e mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos (art.18, <i>caput</i> /LRF)	60% para os municípios (art.20, inciso III, alíneas “a” e “b”/LRF)

Discriminação	Valor (R\$)
(a) Despesa Autorizada Final do Exercício 2012	600.000,00
Limite de Gastos (70%)	420.000,00
(b) Gastos com Folha de Pagamento – Exercício 2012	400.000,00
(b/a x 100) Percentual de Gasto com Folha de Pagamento – Exercício XX	66,67%

Fonte: Anexo II da Lei Federal nº 4.320/64

Os gastos com folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios de seus vereadores, foram de R\$ 400.000,00 correspondente a 66,67% da dotação orçamentária e/ou limite de despesa total (conforme o caso) de R\$ 600.000,00, não ultrapassando o limite estabelecido no § 1º do art. 29-A/CF.

Despesa Total (art.29-A, I a VI/CF)

O Total das despesas do Legislativo observará os limites de 3,5%, 4%, 4,5%, 5%, 6% ou 7%, que incidirá sobre a base de cálculo chamada Receita Tributária Ampliada e de acordo com a faixa de habitantes do município.

Conhecida a base de cálculo, o total da despesa da Câmara Municipal, incluídos os gastos com subsídios dos vereadores, remuneração de servidores efetivos e comissionados, excluídos os gastos com inativos e somadas todas as outras despesas, não poderá ultrapassar os percentuais a seguir ilustrados, calculados sobre a base de cálculo linhas acima referida.

Faixa de Habitantes

Percentual referente à Receita Arrecadada do exercício anterior

**Teto
anterior (EC
25/00)**

**Teto atual
(EC 58/09)**

Até 100 mil

8%

7%

De 100 e um a 300 mil

7%

6%

De 300 mil e um a 500 mil

6%

5%

De 500 mil e um a 3 milhões

4,5%

De 3 milhões e um a 8 milhões

5%

4%

Acima de 8 milhões

3,5%

Tendo em vista que o Município XXX segundo o último censo demográfico possuía 20 mil habitantes, o Presidente da Câmara deve respeitar o inciso I do art.29-A/CF que estabelece o percentual máximo de 7% do somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente arrecadadas no exercício anterior para o total das despesas com o Poder Legislativo Municipal.

Receita Base (R\$)	Despesas do Legislativo (R\$)	% Sobre a Despesa Autorizada Final	Limite Máximo (%)	Situação (Regular/Irregular)
8.000.000,00	590.000,00	7,37%	7%	Irregular

O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluído os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, foi de R\$ 590.000,00 correspondente a 7,37% da receita base (R\$ 8.000.000,00), por conseguinte, o Presidente da Câmara Municipal não cumpriu o artigo 29-A, inciso I/CF.

A penalização pelo excesso de repasse à Câmara

Incorre em crime de responsabilidade o Prefeito que à Câmara transfere mais do que possibilita a Constituição (art. 29-A, § 2º, I da CF)

6% da Receita Corrente Líquida (arts. 19 e 20/LRF)

Trata-se da repartição de limites de despesas com pessoal por ente da Federação e por Poder. Na esfera Municipal, do limite global de 60% da RCL, definida no inciso IV do art. 2º da LRF, para despesa com pessoal, coube ao Legislativo 6% (art.20, inciso III, alínea “a”/LRF).

IMPORTANTE: Referido limite não se contradiz com o barreira constitucional de 70% para a folha de pagamento da Câmara (art.29-A, § 1º/CF), posto que os 70% se balizam na “receita” específica da Câmara e, não, em toda a receita corrente do Município, como o é para os 6%. Ademais, folha de pagamento é apenas parte da despesa de pessoal, visto que esta também agrega os inativos.

O subsídio pago ao Prefeito Municipal (art.37, XI/CF)

Estabelece limites (tetos) remuneratórios para cargos e empregos públicos dos Poderes dos entes da Federação. No âmbito Municipal, considera-se como limite geral para a Administração Pública, inclusive para os subsídios dos Vereadores, o subsídio do Prefeito.

A Base de Cálculo do Repasse à Câmara dos Vereadores – A Receita Tributária Ampliada do Município

(Pareceres Prévios n°s 06/2003, 54/2003, 01/2004, 027/2004 e 27/2005)

- ▶ **Receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, contribuições de melhoria, receita da dívida ativa tributária, incluindo-se as multas e juros de mora);**
- ▶ **(+) 100% da receita de transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/Ouro)**
- ▶ **(+) 100% da receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA)**
- ▶ **(+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE (Parecer Prévio n° 21/2010-PLENO)**
- ▶ **(=) Receita que baliza os limites da despesa total da Câmara (exceto o gasto com inativos)**

Devolução de Numerário Não Utilizados (Parecer Prévio nº 11/2010-PLENO)

▶ **Item II, “a”** - Quando presentes os elementos fáticos caracterizadores do interesse, oportunidade, conveniência e eficiência o Poder ou Órgão, estaria, em tal hipótese, configurada justa causa ao Ordenador outorgar-se do poder discricionário quanto à devolução das sobras do duodécimo, segundo o princípio da **LEGALIDADE ESTRITA MITIGADA**, previsto no artigo 2º, incisos VI e XIII, da Lei Federal nº 9.784/99;

▶ **Item II, b”** - Não é possível a devolução das economias dos repasses constitucionais (não comprometidos) denominados duodécimos, de forma vinculada à aquisição de bens ou outras necessidades, ainda que seja de interesse do Município, por constituir ofensa ao postulado constitucional da harmonia e independência dos Poderes, consoante previsto no artigo 2º *caput* da CF

Devolução de Numerário Não Utilizados (Parecer Prévio nº 11/2010-PLENO)

▶ **Item II, “c”** – a fixação da periodicidade de devolução das economias dos duodécimos (não comprometidos), se mensal e antecipado ou anual, é de caráter discricionário do ordenador, respeitados, contudo, o interesse, a oportunidade e a conveniência do Poder ou Órgão;

▶ **Item II, “d”** - a devolução das economias dos duodécimos não incide na base de cálculo das despesas com pagamento de pessoal, correspondente a 70% da receita do Poder Legislativo Municipal (artigo 29-A, § 1º/CF), nem tampouco repercute no total da despesa prevista no artigo 29-A, *caput*/CF, em resguardo aos parâmetros fixados na Lei Orçamentária Anual, segundo o comando do artigo 168 *caput* da Constituição Federal.

Devolução de Numerário Não Utilizados (Parecer Prévio nº 11/2010-PLENO)

► **Item V** – Em não se tratando de esforço visando alcançar economia de receitas para futura aplicação na gestão do Poder ou Órgão, a reiteração de sobras no orçamento demonstra falha de planejamento o que requer a adequação orçamentária visando atender as reais necessidades a serem contempladas nas futuras peças orçamentárias, pois os percentuais fixados no artigo 29-A/CF estabeleceu apenas o limite máximo de despesa a que o Poder Legislativo está sujeito, não significando que tenha ele direito as receitas correspondentes aquele percentual.

Questões Orçamentárias da Câmara Municipal

LOA E O LEGISLATIVO MUNICIPAL: O Poder Legislativo Municipal, para que possa ser exercido com independência administrativa e financeira, tem garantido, constitucionalmente, repasses de parte da receita realizada pela Prefeitura (art.168/CF)

PREVISÃO DAS RECEITAS: Em decorrência do princípio da unidade de tesouraria (art.56, Lei nº 4.320/64) é comum o entendimento de que a Câmara Municipal não arrecada receitas orçamentárias, mas tão-somente recebe transferências financeiras da Prefeitura.

PREVISÃO DAS DESPESAS: Devem ser projetadas visando exclusivamente à manutenção do Poder Legislativo, cujas atribuições são definidas na Lei Orgânica Municipal. Ao Poder Legislativo não é permitida a realização de despesas com assistência social, educação, saúde e outras atividades fins do Município, as quais são de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo. (Atribuições: LEGISLATIVA, FISCALIZADORA, JULGADORA, DELIBERATIVA E ADMINISTRATIVA)

OBRAS CONSULTADAS

- Cartilha do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – O Tribunal e a Gestão Financeira das Câmaras de Vereadores, São Paulo, 2012;
- Cartilha do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – Poder Legislativo Municipal – Dúvidas Frequentes, São Luis, 2009;
- Cartilha do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – Gestor Público Responsável – Trabalhando após a Posse, 2ª edição, São Luis, 2009;
- Cartilha do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – Orientações para Transmissão de Cargos das Câmaras Municipais, Fortaleza, 2008;
- Cartilha do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – Perguntas Frequentes e Respostas ao Jurisdicionados, Cuiabá, 2007;
- Planejamento Governamental para Municípios, Nilton de Aquino Andrade (Organizador), 2ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2010;
- Orçamentos Públicos, José Mauricio Conti (Coordenação), 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2010;
- A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, Heraldo da Costa Reis, José Teixeira Machado JR, 34ª edição, Editora Lumen/IBAM, Rio de Janeiro;
- Pareceres Prévios e legislação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;
- Gestão Administrativa, Contábil e Financeira do Legislativo Municipal, Milton Mendes Botelho, 2ª edição, Juruá Editora, Curitiba, 2010.

FIM
OBRIGADO PELA ATENÇÃO

jorge.eurico@tce.ro.gov.br

(69) 3221-1094