Número 26 – junho/julho/agosto de 2011 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-888

EMENDA CONSTUCIONAL Nº 25: ASPECTOS POLÊMICOS

Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Carlos Maurício Figueiredo
Conselheiros Substitutos do Tribunal de Contas de Pernambuco.

A Constituição Federal brasileira vem passando por um longo processo de reformas. São incontáveis as propostas de modificação constitucional e são relevantes as 44 Emendas promulgadas até hoje[1]. Delas, a Emenda nº 25 (Emenda Amin[2]), embora tenha passado um pouco desapercebida quando de sua promulgação, trouxe relevantes mudanças no que se refere aos gastos com as Câmaras Municipais.

O objeto desse trabalho se circunscreve a buscar a correta intelecção dos dispositivos acrescentados ao texto constitucional pela Emenda nº 25. Inúmeras ,ainda, são as dúvidas suscitadas, em todo país, acerca dos limites impostos aos dispêndios com os legislativos municipais. Discussões acirradas tomaram conta de todos aqueles que labutam na gestão municipal e buscam a perfeita exegese do texto da Carta Maior.

O primeiro aspecto que deve ser discutido é o ambiente, são as razões que levaram à edição desta Emenda. Por certo que há registros de situações que nada edificam em relação ao desempenho das Câmaras Municipais, sobretudo no que se refere ao montante dos seus gastos. A título de exemplo, a Câmara de Vereadores do Município de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, já chegou a consumir cerca de 18% do orçamento local. Não comungamos com generalizações. Há muitos exemplos de correção e parcimônia na realização da despesa pública por parte das Câmaras de Vereadores, mas é igualmente verdadeiro que a própria sociedade já exigia o estabelecimento de limites eficazes no combate ao desperdício. a Emenda Constitucional foi promulgada tentando mitigar esses excessos.

[1] Exclusive as 6 Emendas de revisão.
[2] Por ter sido proposta pelo Senador Esperidião Amin (PPB-SC) , a Emenda Constitucional n. 25 passou a ser conhecida pelo seu nome.

Trabalho elaborado por técnicos do BNDES faz um diagnóstico interessante dos gastos com as Câmaras Municipais, baseando-se numa amostra de 4057 municípios, ou seja, 74% do total de municípios brasileiros que somam 5507 cidades. Algumas conclusões do trabalho merecem destaque[3]:

A) cerca de 38% das Municípios da amostra gastaram com a função legislativa mais de 6% da receita corrente líquida em 1996;
B) Às médias regionais da razão legislativo/receita corrente revelaram o maior comprometimento nas regiões menos desenvolvidas: 8,1% no norte e cerca de 7%, no nordeste e Centro-Oeste. Percentuais bem acima dos 4,2% da região sul e 4,6% para a região sudeste;
C) 26% dos municípios da amostra, gastaram com a função legislativa 50% ou mais do total gasto com saúde e saneamento. Dentre os 2525 municípios que gastavam com a função legislativa menos de 6% da receita corrente, 69% deles despendiam com essa função até 30% dos gastos com saúde.

Estes são apenas alguns números que demonstram que limites mais rigorosos tinham que ser impostos aos gastos com as Câmaras Municipais. a Emenda Constitucional nº 25 incluiu na Carta Magna o artigo 29-A, objeto do nosso estudo, a saber:

> ***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 - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;*
>
> *II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;*
>
> *III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;*

[3] AFONSO, José Roberto; FERREIRA, Sérgio Guimarães; ARAÚJO, Érika Amorim e OLIVEIRA, Paulo André. *Municípios: Quanto custam as Câmaras de Vereadores.* Informe BNDES, nº 21, out. 2001, disponível no endereço: www.federativo.bndes.gov.br

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

§ 1 - 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.

§ 2 - Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo."

Inicialmente aprovada no Senado Federal (PEC nº 15/98), foi então remetida à Câmara dos Deputados (PEC nº 627/98), tendo por relator o Deputado Ronaldo Cézar Coelho (PSDB – RJ) e sofreu importantes modificações em relação ao projeto aprovado no Senado. Após aprovação na Câmara baixa, retornou ao Senado federal onde não recebeu modificações. A Emenda nº 25 foi promulgada em 14 de fevereiro de 2000, tendo entrado em vigor apenas em 1º de janeiro de 2001.

Não há dúvida que a grande inovação em matéria de gastos públicos no ano de 2000 foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000). A Emenda Amin, ao estabelecer um *vacatio legis,* levou a certa *acomodação* dos legislativos municipais, que não promoveram o necessário debate quanto as suas amplas repercussões. Tal situação fez com que, quando da sua entrada em vigor, as dificuldades se multiplicassem e, principalmente, as dúvidas suscitadas sobre sua implementação causassem as mais díspares interpretações, gerando um conflito entre Poderes. Os Executivos municipais, de um lado, querendo dar uma interpretação mais rigorosa e de outro, as Edilidades desejando abrandar os dispositivos legais.

Pairam grandes questionamentos quanto os limites percentuais estabelecidos. Como todo parâmetro que visa a enquadrar os municípios integrantes de uma federação tão gigantesca como a nossa, é claro que há

distorções e a interpretação deve ser dada no sentido de melhor acomodar essas divergências.

Uma questão que merece reflexão é a qual o critério utilizado para o estabelecimento desses percentuais. Todos os critérios (e vimos isso muito claramente na discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal) são insuficientes, não são representativos de uma federação tão descentralizada quanto a nossa[4]. São mais de 5500 municípios vivendo situações muito diferentes. Há municípios onde o percentual de 7% pode representar uma quantidade exorbitante de recursos, ao passo que o mesmo percentual colocado em outro município pode asfixiar e trazer problemas para o funcionamento da Câmara municipal. Durante a tramitação da Emenda talvez tenha sido esse o ponto mais discutido, chegando inclusive a ser proposta a utilização da receita *per capita*, ou mesmo de indicadores mais consistentes como, por exemplo, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). O fato é que os percentuais foram dispostos na Constituição Federal e devem ser respeitados, malgrado, as inevitáveis distorções que possam provocar.

---

[4] O Presidente da União dos Vereadores do Brasil, José Malta da Silva, em audiência na Comissão especial da Emenda Amin na Câmara dos Deputados, realizada em 01/06/99 fez as seguintes observações:

"*Meu município possui menos de 30 mil habitantes. A Emenda propõe para a minha Câmara, sob a filosofia de cortar gastos excessivos nas Câmaras, um percentual de 7%, quando ela com a receita que possui, trabalha apenas com 3,5%. E lhe basta. Não temos necessidade desses 7%, ao passo que um município como Feira de Santana, na Bahia, com 600 mil habitantes, terá um corte de aproximadamente 1,5%, e temos a Emenda Constitucional nº 1, que define 5%, no máximo, da receita para despesas com Vereador, chegando a 75% do que percebe o Deputado Estadual. Em sendo assim, Feira de Santana, município com 600 mil habitantes, o mais importante do Estado da Bahia, teria suas condições estruturais de funcionamento impossibilitadas. Da mesma forma o Legislativo, como está hoje".*

Nesse mesmo sentido, a Sra. Jane Pasquinelli Castelo, Presidente da Federação Nacional do Fisco municipal – FENAFIM, em audiência pública na comissão especial de análise da Emenda em 10/06/99:

" *Só achamos que esse critério por faixa de população não está de acordo com a realidade. Explico. Por exemplo, dentro da faixa maior de 7% para a população igual a 10 mil ou entre 10 mil a 50 mil habitantes, está o grosso dos municípios brasileiros, ou seja 95%. Dentro dessa faixa, temos municípios como São Francisco do Conde, que tem royalties do petróleo, em que 7% seriam uma enormidade para a Câmara – acho que eles não utilizam nem 2% - enquanto há municípios muito pouco favorecidos, em que 7% inviabilizariam a Câmara".*

E finalmente Marcos Flávio dos Reis Gonçalves, Consultor Jurídico do IBAM, em audiência pública, nesta mesma comissão, em 25/05/99 ponderou:

"*Temos, por exemplo, na Emenda, Municípios com população inferior a 10 mil habitantes que poderiam gastar até 8% da receita. Ora, temos no Brasil 2.729 Municípios com até 10 mil habitantes, evidentemente, de todos os tipos, talvez industrializados, prestadores de serviços agrícolas do Norte, Nordeste, Sul, Centro-Oeste, Sudeste. Será que o percentual de 8% é equilibrado para atender a 2.729 municipios? Possivelmente não. Possivelmente não. Para muitos municípios, 8% será um percentual excessivo. E isso, calculado sobre a receita, permitirá que a Câmara gaste valor que talvez hoje não esteja gastando. Já em outro município pode acontecer exatamente o contrário. Oito por cento de receita em município menor, com receita orçamentária baixa, talvez sejam insuficientes para fazer a Câmara funcionar"*

Não há dúvida que a dicção contemplada na emenda 25 quanto à utilização do vocábulo "receita" não foi feliz. A Câmara Municipal, no sentido jurídico do termo, não aufere receita. Segundo REIS e MACHADO[5] :*"A Receita, na Administração Pública se origina tanto em decorrência do poder de império da entidade de direito público interno, como do poder de gerir seu patrimônio público.".* Para HARADA[6], receita pública " *é o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades".* Segundo o mestre Aliomar Balleeiro[7]:

> Para auferir o dinheiro necessário à despesa pública, os governos, pelo tempo afora, socorrem-se de uns poucos meios universais: (a) realizam extorsões sobre outros povos ou deles recebem doações voluntárias (b) recolhem rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; (c) exigem coativamente tributos ou penalidades; (d) tomam ou forçam empréstimos; (e) fabricam dinheiro metálico ou de papel.

Logo, diante da impropriedade, devemos entender RECEITA estabelecida da Emenda Amin como os repasses, por força constitucional, efetuados pelo Executivo ao Legislativo.

Outro aspecto que merece destaque é o entendimento do porquê da exclusão dos inativos dos limites de despesa das Câmaras Municipais. Cumpre perceber, a contraponto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal considerou como despesas de pessoal os gastos com inativos[8] (desde que não custeados por fundos previdenciários auto-sustentados). O ponto tratado na tramitação da Emenda Amin foi o diagnóstico de que as Câmaras não têm disposição sobre os gastos com inativos, essas despesas são vinculadas a fundos previdenciários de cada ente e não da câmara. Além disso, caso seja necessária promover a diminuição de gastos das Câmaras, não há como reduzir despesas com inativos, posto que são despesas incompressíveis. Dessa forma, agiu bem o constituinte derivado ao excluir dos limites impostos, os valores referentes a inativos, conforme nos mostra o pronunciamento do relator da Emenda na Câmara Federal[9]:

> " *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 despesas e do próprio plenário (...) então acho um imperfeição técnica, salvo melhor juízo*

---

[5] REIS, Eraldo da Costa, MACHADO, J. TEIXEIRA. *A Lei 4.320 Comentada.* Rio de Janeiro, IBAM, 30º ed., PAG 28.
[6] HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário.* São Paulo, Ed. Atlas, 6º ed. Pág 9.
[7] *Apud* HARADA, pág 9.
[8] artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
[9] apud OLIVEIRA, Weder.

> *dessa comissão colocar despesas 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 dos custos com base em conta de inativos.*

Dentro dessa discussão, é importante observar que os percentuais estabelecidos nesse artigo da Constituição Federal representam um limite, representam um teto para os gastos totais com as Câmaras Municipais, devendo-se observar, ainda, aqueles estabelecidos na Lei Orçamentária Municipal (LOA), que é óbvio, podem ser menores.

Cabe também observar a relação, para muitos ainda nebulosa, entre a "receita" da Câmara municipal e a dotação consignada na Lei orçamentária em favor da Câmara municipal. Três situações são possíveis: dotação consignada na Lei Orçamentária menor, maior ou igual aos limites do art. 29-A da Constituição Federal. É bom lembrar que estabelecer na LOA valores coincidentes com os limites constitucionais não é tarefa fácil, posto que a proposta orçamentária deve ser enviada em meados do exercício e os limites constitucionais utilizam como base a receita tributária mais transferências efetivamente realizadas neste mesmo exercício. Assim, como saber, visto que o exercício ainda não terminou, qual a receita efetivamente arrecadada? Logo, é bem provável existirem descoincidências entre a LOA e os limites da Emenda 25. Vamos analisar as duas outras situações.

No caso da Lei Orçamentária contemplar valores superiores aos limites da Emenda Constitucional, estes limites conferidos na Carta Magna restringirão os repasses à Câmara Municipal e a realização das despesas. Mesmo havendo autorização de gastos contemplada na peça orçamentária, deve o Legislativo municipal abster-se de utilizá-la, face ao comando constitucional. Somente nessa hipótese, os valores repassados pelo Executivo ao Legislativo não incluirão os valores para pagamento de inativos, que serão repassados "por fora".

No caso da dotação consignada na Lei Orçamentária ser inferior ao limite da Emenda Amin, a Câmara terá *folga*, até o limite da Constituição para aumentar seus gastos, operacionalizando esse incremento via créditos adicionais.

Resta lembrar que as transferências de recursos efetuadas pelo Executivo às Câmaras Municipais, conforme determina o art. 168 da Constituição Federal, devem ser repassados até o dia 20 de cada mês. São chamados "duodécimos" e a esse respeito, RODRIGUES observa[10]:

[10]RODRIGUES, Alcides Redondo. *Gestão e Controle das Despesas do Poder Legislativo face à Emenda Constitucional n. 25: Desbastando Arestas e Desatando nós.* Rio de Janeiro, IBAM, 2001, pag 22.

> *Esse mandamento forjou a expressão duodécimo, como sinônimo de um doze avos da dotação destinada ao Poderes mencionados no art. 168 da Constituição. As expressões não são sinônimas, mas o senso comum fez com que assim fosse considerado, embora os especialistas em administração financeira repudiam tal sinonímia, defendendo a programação financeira dos repasses considerando que o fluxo da receita ou de caixa não se processa de maneira uniforme.*

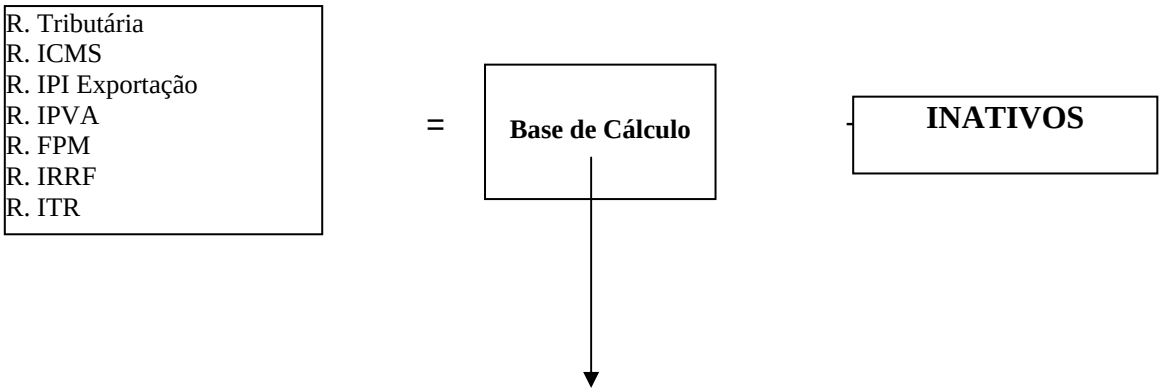
Então, comumente se entende que os valores transferidos à Câmara Municipal sejam uniformes e repassados a razão de 1/12 avos do montante consignado na Lei Orçamentária Municipal. No entanto, a receita , regra geral, não se comporta linearmente, face a própria sazonalidade da atividade econômica. Nesse caso, o Executivo poderá repassar valores diferenciados ao longo do ano para Câmara municipal. Para tanto, deverá editar Decreto estabelecendo quotas mensais de desembolso financeiro, contemplando, de maneira uniforme, todas as unidades orçamentárias do município, inclusive a Câmara municipal, com o intuito de ajustar as despesas da municipalidade à receita efetivamente realizada[11]. Os municípios turísticos, por exemplo, nos meses de alta temporada, arrecadam valores significativos de ISS e desta maneira poderão repassar valores maiores para a Câmara municipal nesses períodos, compensando com repasses menores nos meses em que a atividade econômica do município diminui. A obrigatoriedade, conforme comando constitucional, é que o valores repassados anualmente estejam no limite estabelecido pela Emenda Amin.

Devemos observar, ainda, a base utilizada pela Emenda para o repasse de recursos às Câmaras Municipais. O quadro seguinte ajuda a elucidar a questão[12]:

[11] ver Decisão TCE nº 1.391/01, cujo relator foi o Conselheiro Substituto Valdecir Pascoal.

[12] OLIVEIRA, Austen *et alii. O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal.* São Paulo, CONAN, 2001, pág 62.

Legislativo – Limite Orçamentário
(E.C. 25/200)



População	*%*
Até – 100.000	*08*
Até – 300.000	*07*
Até – 500.000	*06*
Acima -	*05*

Cabe uma reflexão sobre um possível choque, uma possível incompatibilidade entre o disposto na Emenda Amin, ao determinar que dos recursos destinados à Câmara (que serão percentuais da receita-base), no máximo, 70% serão gastos com "folha de pagamento" e o artigo 20 da Lei de Responsabildade Fiscal que estipula um limite de 6% da receita corrente líquida como comprometimento máximo com despesas de pessoal da Câmara(ativos e inativos[13]).

Inicialmente, as receitas consideradas pela Emenda são diferentes daquelas estabelecidas no conceito de Receita Corrente Líquida na Lei de Responsabilidade Fiscal[14].

A receita considerada pela LRF engloba:

(+) Receitas correntes

(-) Transferências por determinação Constitucional

(-) Contribuição dos servidores

(-) Receitas de compensação financeira da contagem recíproca

[13] Exceto inativos custeados pelas receitas estabelecidos no artigo 19, IV da LRF.
[14] artigo 2º, IV da LRF.

(+/-) Lei Kandir

(+/-) FUNDEF

(-) Duplicidades

(=) RCL

A Receita Corrente Líquida é móvel, considerando um determinado mês de referência e os onze imediatamente anteriores, ao passo que a Emenda Amin, toma como base a receita tributária efetivamente arrecadada no exercício anterior.

Da comparação entre as bases de receita dos dois diplomas normativos, conclue-se que a base da Emenda é mais reduzida do que a da LRF. Assim, *a priori*, as Câmaras terão como referência uma receita menor. Logo, em regra, a situação estabelecida pela Emenda constitucional para as Câmaras Municipais é mais rígida dos que os limites firmados pela LRF.[15]

Portanto, a Emenda constitucional estabelece como receitas aquelas especificadas no artigo 29-A nenhuma outra. Fica claro que na base de receitas para o cálculo de repasse para as Câmaras Municipais não devem ser computadas receitas como, por exemplo, receitas de cobrança da dívida ativa (tributária e não tributária), porque são outras receitas correntes, assim como receitas de *royalties* da conta petróleo, pelo mesmo motivo. Deve-se lembrar também que as cotas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, ICMS e IPI devem ser consideradas pelo valor bruto, sem os descontos do PASEP, FUNDEF ou qualquer outro. Registre-se que a chamadas "parcelas redutoras" da cota do FPM que advém de reavaliações da população do município devem ser consideradas.[16].

Assim, o que deve ser levado em consideração para o cálculo do percentual são as receitas tributárias efetivamente arrecadadas no exercício

---

[15] Nesse sentido são pertinentes as observações dos consultores da Câmara dos Deputados (Op. cit., nota 118): *Diante da superveniência da Emenda Constitucional, o limite de 6% fixado em lei complementar para o Legislativo municipal perdeu o sentido. Ao obedecer aos limites constitucionais, as Câmaras dos Vereadores provavelmente estarão realizando percentuais de gastos, em relação à receita corrente líquida, inferiores ao limite de 6% da LRF. A verificação desses percentuais seriam apenas pro forma, no que se refere a ativos e inativos e estaria sendo "reservado" um percentual de gastos para a Câmara maior do que o necessário para compatibilizar tais gastos com os permitidos pelos limites estabelecidos pela Emenda. Conseqüentemente o município jamais alcançaria o limite de 60%, porque ao Legislativo não seria permitido chegar aos 6%.*

[16] para uma análise mais aprofundada sobre a discussão ver OLIVEIRA, Jackson. *Câmara: principais mudanças na legislação.* Jornal TCE-PE HOJE, janeiro de 2001, pág 6. Ver também parecer do Departamento de Controle Municipal (DCM) nº 003/2001 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos autos do processo de consulta TCE nº 0101486-9.

anterior e não as receitas simplesmente previstas no orçamento nem tampouco outras receitas não contempladas no caput do artigo 29-A.

Em relação às despesas objeto de restrição, também há clara distinção. A LRF trata de despesas de Pessoal[17], enquanto a Emenda Amin cuida dos gastos com folha de pagamento.

Com base nisso, temos os limites com folha de pagamento e despesas com pessoal[18] :

População	**Emenda 25[19] (sobre receita tributária do exercício anterior)**	**LRF (sobre RCL)**
Até 100 mil hab.	5,6%	6%
De 100.001 até 300.000 hab	4,9%	6%
De 300.001 até 500.000 hab	4,2%	6%
Acima de 500.000 hab	3,5%	6%

Muitos afirmam que o único limite a ser aplicado às Câmaras Municipais seria aquele da EC nº 25, sob argumento de se tratar de Emenda constitucional e, portanto, superior à lei complementar[20]. Entendemos de forma diferente. Na verdade, não há conflito, pois as duas normas tratam de limites e critérios diferentes. Somente existirá conflito entre realidades, experiências ou mesmo normas que transitem no mesmo espaço de aplicabilidade. Se não houver possibilidade de interação, por definição não haverá conflito. E esse é o caso dos limites estudados. Assim, devem ser cumpridos todos os limites, *simultaneamente*, o que significa que o limite efetivo será sempre o mais restritivo.[21] O valor dos gastos com inativos nas Câmaras Municipais é que

[17] Nos termos do art. 18, da LRF.

[18] FIGUEIREDO, Carlos *et alii. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.* São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2. ed., 2001, pag 155.

[19] Esse percentual corresponde ao limite de 70% sobre os percentuais estabelecidos nos incisos do artigo 29-A da CF.

[20] Ver OLIVEIRA, Wéder de. "Emenda Constitucional nº 25 e Lei de Responsabilidade Fiscal – Uma Segunda Abordagem". [On-line]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Intranet/orcament/documentos/7%20-%20LRF.PDF>, em 21/3/2001, e CRUZ, Flávio da *et alii*. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 81.

[21] Nesse sentido o informe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é enfático:

> E, novamente, respeitando o limite mais restritivo ter-se-ia segurança de que as determinações de ambos os instrumentos estariam sendo cumpridas. Os limites são autorizações de gasto independentes de qualquer outra consideração. Só os orçamentos autorizam despesas. Os limites estabelecidos quer pela EC nº 25 quer pela LRF, criam níveis máximos a partir dos quais os orçamentos deverão substabelecer. Ressalte-se que a

será preponderante para a identificação do limite inferior, se o da LRF ou o da EC nº 25, uma vez que essa despesa não consta da base de cálculo fixada pela Emenda para identificação do limite.

Outro aspecto polêmico da Emenda Amin, sem dúvida nenhuma, é o que devemos entender por gastos com "folha de pagamento". É importante ressaltar, a exemplo do que dissemos quanto a estipulação dos percentuais de repasse total, que o valor de 70% para esse tipo de despesa apresenta o mesmo problema da fixação de todo e qualquer limite, ou seja, as imensas diferenças, as grandes disparidades apresentadas numa federação tão descentralizada e diferenciada como a nossa. É sabido que os gastos com as Câmaras Municipais são basicamente gastos com pessoal, posto que não é atividade precípua da Câmara despesas com investimento, por exemplo. Assim, entendemos que não foi feliz o legislador ao adotar tal critério, uma vez que , regra geral, a proporção estabelecida entre gastos totais e folha de pagamento tem se revelado desarrazoada, impondo grandes cortes de pessoal e deixando grande margem de expansão para outras despesas. Ensejando, muitas vezes, a utilização de alguns *artifícios* para tentar fugir do limite de 70%, conforme veremos a seguir.

Mas, afinal o que devemos entender pelo termo " folha de pagamento"[22] ? O primeiro ponto que precisamos observar trata das discussões postas na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que apreciou a questão. Não houve na discussão parlamentar um aprofundamento da questão, visto que o conceito foi tratado no âmbito geral. É bem verdade que a chamada "interpretação história" não é o mais importante método hermeneutico, assim é necessário lançarmos mão de outros métodos.

O ponto de partida para o estudo do tema é a pesquisa no que a doutrina chama de "conceitos jurídicos indeterminados" para que possamos elucidar a questão.

O estudo sobre conceitos indeterminados suscita uma questão de ordem lingüística. As palavras, as expressões, são veículos, instrumentos para a veiculação de mensagens. São instrumentos da comunicação, e para tanto trazem consigo um conteúdo implícito, um conteúdo que cabe ao intérprete, ou melhor, ao receptor da mensagem decifrar. No entanto, algumas palavras,

---

despesa poderá ser inferior a ambos os limites se o orçamento assim o determinar. Limites são, portanto, restrições que podem sobrepor-se ou não, e podem ser efetivadas ou não.

Portanto, não é possível comparar os limites estabelecidos pela EC nº 25 com o da LRF, posto que os conceitos são essencialmente diferentes. É de concluir-se que, independente das diferenças dos conceitos apontados, os limites da LRF e da EC nº 25 são compatíveis e complementares. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *LRF: Dúvidas mais freqüentes*. [On-line]. Disponível: <http://www.planejamento.gov.br>, em 11 out. 2000.)

[22] Uma discussão sobre o tema pode ser encontrada em OLIVEIRA, Weder. *Emenda Constitucional nº 25 e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma segunda abordagem.* Disponível no endereço eletrônico: www.federativo.bndes.gov.br, [24/03/2001].

alguns conceitos são revestido de certa imprecisão, de certa "vagueza", quer seja por falta de acuidade na produção normativa, ou mesmo, diante características intrínsecas de palavras ditas polissêmicas. Claro está que, quando dissemos que um homem de 100 anos é velho ou que o céu é azul, estas assertivas não traduzem grandes problemas interpretativos.

No entanto, o direito, as normas jurídicas também são estratos jurídicos e, muitas vezes, as normas jurídicas veiculam conceitos que não podem, de uma primeira observação, definir seus claros limites. Expressões como "mulher honesta", "liberdade de expressão", "relevância", entre outros... Esses são chamados de conceitos jurídicos indeterminados. Isso ocorre porque o Direito ao, muitas vezes, utilizar a linguagem usual, corriqueira, não consegue a devida precisão dos seus termos, mesmo porque palavras usadas na linguagem comum quando versadas para o universo jurídico podem ser objeto de impresiçao como "homem" ou "pessoa". Assim, para Garcia de Enterria e Tomás Ramon Fernandez[23] explicam que nos conceitos indeterminados: "*a lei se refere a uma esfera de realidade cujos limites não aparecem bem precisos em seu enunciado*", ou nos dizeres de Karl Engish para o qual conceito indeterminado seria aquele " *cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos"*[24]. Os conceitos que já trazem o conteúdo explicito na linguagem veiculada seriam os conceitos determinados, ao passo, que aqueles comandos dotados de grau de indeterminação elevado, não podem ser quantificados e qualificados rigorosamente seriam os conceitos indeterminados. No entanto, conceito indeterminados não são conceito infinitos, haverá sempre um " núcleo duro" onde residirá os parâmetros básicos interpretativos desses dispositivos[25]. HARGUER em monografia sobre o tema observa[26]:

> *Verifica-se, assim, que os conceitos jurídicos indeterminados apresentam um núcleo e um halo conceitual. Sempre que temos uma noção clara do conteúdo e da extensão dum conceito, estamos no domínio do núcleo conceitual. Onde as dúvidas começam, começa o halo do conceito.*
>
> *Isso implica dizer que há certas situações que fatalmente estarão inclusas no conceito. Outras, por sua vez, jamais serão por ele abrangidas. Outras, ainda, estarão numa zona de incerteza onde não é possível dizer se podem ser*

[23] *apud* MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública.* São Paulo, Ed. Dialética, 1º ed., 1999, pág 58.
[24] *Apud* MORAES, pág 59.
[25] Para Germana Moraes:
" *Consoante Phillipp Heck, o conceito revela uma zona nuclear ou fixa (núcleo) e uma zona periférica ou orla (halo). Representa-se o conceito como um ponto de luz intenso que ilumina os objetos a que se refere com maior ou menor intensidade ; rodeado de um halo, de cores pálidas, além das quais reina a obscuridade " apud* MORAES, pag 58.
[26] HARGER, Marcelo. *A discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados.* Disponível no endereço eletrônico: www.bidding.com.br [01/10/01].

> *enquadradas no limite do conceito. Estabelecida essa estrutura do conceito jurídico indeterminado, a dificuldade desaparece tanto na zona de certeza positiva quanto na zona de certeza negativa e permanece somente no halo do conceito. Delimita-se, com isso, a sua extensão.*

A aplicação ao caso concreto de conceitos indeterminados leva inevitavelmente a discorrer sobre a tipologia dos mesmos. São várias as formas de classifica-los, no entanto, o binômio conceitos indeterminados-discricionários e conceitos indeterminados de prognose parece útil. Os primeiros seriam aqueles que quando da aplicação da norma levaria inevitavelmente a uma valoração, a um conteúdo axiológico, ao passo de os conceitos de prognose seriam aqueles que seriam aplicados não ao livre juízo do intérprete, mas sim, diante de uma avaliação prospectiva das circunstâncias concretas. É dentro desse último caso que devemos conduzir a interpretação do conceito de folha de pagamento na Emenda Constitucional nº 25.

Ainda segundo a doutrina de conceitos indeterminados, poderíamos chegar a uma conclusão mediante um exercício de exclusão, para tanto , utilizaríamos, inicialmente, o conceito de *zona de certeza positiva*, na qual seriam incluídos elementos que , sem sombra de dúvida, se enquadrariam no conceito em estudo. O mesmo raciocínio se aplica à identificação de uma *zona de certeza negativa* onde estariam certamente afastadas algumas interpretações. Remanesce, portanto, uma *zona cinzenta* que marca a verdadeira imprecisão do termo.[27]

Outra maneira de encontrarmos a melhor exegese para o conceito é buscar na doutrina como o tema vem sendo tratado. Algumas conceituações podem nos ajudar:

> *O uso de folha de pagamento é obrigatório para o empregador, conforme preceitua a Lei nº 8212/91, art. 32, inciso I, da Consolidação da Legislação Previdenciária – CLP...Nela são registrados mensalmente todos os proventos e descontos dos empregados...*
> *A folha de pagamento divide-se em duas partes: proventos e descontos.*
> *A parte dos proventos engloba: salários, horas extras, adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, adicional noturno, salário família, diárias para viagem, ajuda de custo.*
> *A parte de descontos compreende : quotas de previdência, imposto de renda, contribuição sindical, seguros, adiantamentos, faltas e atrasos e vale transporte*[28]

---

[27] *Apud* MORAES, pág 58.
[28] Cálculos trabalhistas, 8 ed. Editora Atlas, são Paulo, pág 17.

> *Folha de Pagamento. Direito do Trabalho. Relação nominal dos servidores ou empregados a serem pagos por vencimento ou salário, contendo a quantia bruta e/ou os descontos devidos*[29].
>
> *Folha de Pagamento (Direito Administrativo e Direito do Trabalho). Peça de contabilidade, na qual se lançam os nomes dos funcionários ou empregados, os respectivos salários e descontos, bem como o líquido a pagar, e que recebe a assinatura dos mesmos, a título de recibo*[30].
>
> *"Folha de Pagamento. [...] 2. Direito Administrativo e Direito do Trabalho. Peça de contabilidade, da qual consta o nome do funcionário ou empregado, e os respectivos vencimentos ou salários, dos quais são feitos os descontos regulares, pagando-se o saldo a parte, de que dá recibo, por meio da sua assinatura ali aposta."*[31]
>
> "Folha de Pagamento. É o documento elaborado, com os nomes dos empregados, categorias, vencimentos, gratificações, descontos, ou seja tudo que se refira ao valor de seus ordenados ou vencimentos, relativos ao período a pagar, a fim de que por ela se cumpra o pagamento devido." [32]

Também podemos nos socorrer do excelso pretório para elucidar a questão:

> "Recurso Extraordinário. Constitucional. Artigo 195, I, Da Carta Da República. Contribuição Sindical. Avulsos, Autônomos E Administtradores: Inconstitucionalidade Desses Termos No Inciso I Do Artigo 3º Da Lei 7.787/89. O Supremo Tribunal Declarou, Por Maioria, A Inconstitucionalidade da expressão 'avulsos, autônomos e administradores' no inciso I do artigo 3º da Lei 7.787/89, por considerar que as parcelas pagas àqueles trabalhadores não integram a folha de salários' (artigo 195, I, da Constituição)."[33]

---

[29] (Sidou, J. M. Othon. Dicionário Jurídico, 2ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991)

[30] (Náufel, José. Novo dicionário jurídico brasileiro, 9ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 1998)

[31] (Nunes, Pedro. Dicionário de Tecnologia Jurídica, vol. II, 7ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo, Livraria Freitas Bastos, 1966)

[32] *(Silva, De Plácido e. Vocabulário Jurídico, vol. II, 3ª edição. Rio de Janeiro/São Paulo, Forense, 1973)*

[33] *(STF, 2ª Turma, RE 187.387/RS, em 18/04/1995. Relator: Francisco Rezek. DJ 08/09/1995, p. 2523)*

Como método a ser perseguido, veremos o que não se enquadra no conceito de "folha de pagamento". Uma primeira tentativa seria equiparar o conceito de folha de pagamento ao conceito de despesa de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal[34]. Entendemos que essa não seja a melhor opção posto que o critério da Emenda Amin, releva as despesas com inativos do limite. Trata-se, no caso de despesa de pessoal, de um conceito abrangente considerado para fins do estabelecimento dos limites da Lei Complementar nº 101. Equiparar esses conceitos seria ir além daquilo desejado pelo constituinte derivado, ademais, a regra infraconstitucional deve ser interpretada à luz da Carta Constitucinal, jamais o contrário.

No nosso entendimento, "folha de pagamento" deve abarcar as verbas de natureza remuneratória, tais como vencimentos dos servidores, suas vantagens fixas e variáveis, horas extras, gratificações, vantagens pessoais de qualquer natureza. Sendo assim, as verbas indenizatórias, como diárias, ajudas de custo, não seriam consideradas no limite de 70% dos gastos da Câmara Municipal com "folha de pagamento" e sim nos limites globais de despesa da Edilidade.

Outro ponto importante é considerar a inclusão de pagamento por comparecimento a sessões extraordinárias ("jetons") nos gastos com "folha de pagamento". Para tanto cabe recorrer ao Texto Magno: " *Art. 57. parágrafo 7º - Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de* ***parcela indenizatória*** *em valor superior ao subsídio mensal".*

A regra, sabemos nós, é que as Câmaras Municipais exerçam sua função no âmbito de suas sessões ordinárias, no entanto, é possível que as Edilidades sejam convocadas extraordinariamente nos períodos de recesso parlamentar[35] para deliberarem sobre assuntos urgentes e de relevante interesse para a municipalidade. Nesse caso, os valores pagos aos Edis, serão considerados verbas indenizatórias e portanto excluídas do conceito de "folha de pagamento", devendo ser consideradas no limite global de despesas da Câmara.

---

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

[35] A Constituição Federal (art. 57) determina que o período de Reuniões ordinárias do Congresso Nacional dar-se-ão no período de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1 de agosto a 15 de dezembro. Entendemos que esse modelo é vinculante para todos os entes federados, nesse sentido, somente poderão ocorrer sessões extraordinárias das Câmaras de Vereadores fora desses períodos. No mesmo sentido ver COSTA, José Rubens. *Manual do Prefeito e do Vereador*. Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 1° ed., 2001, pag 85.

As despesas com serviços de terceiros (pessoa física ou jurídica), a exemplo de assessoria contábil não integram a folha de pagamento e portanto não devem ser incluídas no limite de 70%, mas sim no limite de gastos totais da Câmara. O mesmo raciocínio deve ser empregado em relação às despesas advindas do pagamento de indenizações, tanto de programas de demissão voluntária (PDV's), como aquelas relativas à demissão de servidores e empregados, que serão consideradas nos limites gerais das edilidades.

Tema relevante trata do pagamento pela Câmara Municipal de despesas de exercícios anteriores, ou mesmo, de restos a pagar advindos de outros exercícios financeiros. Deverão ser considerados esses valores para fins de limites de despesas estabelecidos na Emenda Constitucional nº 25 ? A esse respeito, cabe transcrever conclusão do brilhante e elucidativo Parecer Conjunto[36] do Departamento de Controle Municipal nº 001/2001, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos autos do processo de Consulta nº 0101570-9 que ilustra bem a questão:

> *As despesas que foram empenhadas e inscritas em restos a pagar, como também aquelas consecutadas até 31/12/2000 que, por qualquer motivo, não foram empenhadas ou foram canceladas posteriormente – uma vez que o fato gerador se deu em exercícios passados, nos quais não existia nenhuma imposição com relação a limites de gastos que deveriam ser observados pelas Casas Legislativas – configuram dispêndios de exercícios anteriores, devendo ser excluídos do cálculo do limite anual com as despesas do Poder Legislativo, bem como da folha de pagamento do pessoal, consoante inteligência da Emenda Constitucional nº 25/2000. In casu, não há óbice à transferência de recursos extra-quota ao Legislativo para fazer face à obrigação do Município com despesas de exercícios anteriores, razão pela qual a infração prescrita no § 2º, I, do art. 29-A da Constituição Federal não alcança o Prefeito Municipal. Da mesma forma, não incorre no crime de responsabilidade previsto no § 3º do art. 29-A da Constituição Federal o Presidente da Câmara Municipal que realiza os pagamentos referentes aos vencimentos de servidores e subsídios dos Vereadores inscritos em Restos a Pagar.*

Corroboramos esse entendimento posto que a Emenda Constitucional só entrou em vigor em 1º de janeiro de 2001. Trata-se de uma posição que nada mais faz do que respeitar o regime contábil de

---

[36] Parecer TCE-PE n° 002/2001 subscrito pelos Inspetores Regionais Adailton Feitosa, Amsterdan de Medeiros Lacerda , Antônio Cabral de Carvalho Júnior, Eduardo Machado de Melo, Frederico Jorge Gouveia de Melo, Francisco Sifônio Souza, Jackson Francisco de Oliveira, Lúcio Gustavo de Paiva Genu Diniz, Maria Luciane Cartaxo Fernandes, Osvaldo Gouveia de Oliveira, Will Ferreira Lacerda.

competência[37] para as despesas públicas. No entanto, e pelo mesmo motivo, cabe observar que as despesas que tiverem por período de competência o exercício de 2001[38], deverão ser consideradas para fins dos limites de Emenda nº 25.

Outra questão que merece relevo é o entendimento sobre as chamadas *Verbas de Gabinete* e seu enquadramento dentro dos limites da Emenda Amin. A instituição desta descentralização da realização da despesa deve ter por finalidade o ganho na capacidade alocativa, implicando melhoria da eficiência no gasto público, e nunca representar puro e simples incremento dos dispêndios. Atente-se, ainda, que caso seja adotado o regime de adiantamento previsto no art. 68 da Lei 4.320/64, deve-se observar todas restrições legais impostas, uma vez que caracteriza-se como processamento excepcional da despesa pública.[39]

No entanto, tais gastos vêm sendo criados pelo país afora, por Câmaras Municipais cujas acanhadas estruturas administrativas não as justificam. Trata-se de expediente para compensar, muitas vezes, os cortes impostos aos gastos com folha de pagamento, visto que tais despesas entram apenas para os limites globais da Câmara. Claro está que a criação de verbas de gabinete em dissonância com a finalidade pública representa despesas irregulares e podem engendrar a responsabilização dos ordenadores de despesas.

Não é incomum, nos pequenos municípios, as Câmaras dos Vereadores concederem pensões especiais [40]. Tal dispêndio não se inclui no conceito de "folha de pagamento", devendo ser considerada para apuração dos gastos totais do Legislativo Municipal. Os montantes em questão não devem ser tratados igualitariamente às despesas com inativos, posto que, no caso em apreço, trata-se de uma liberalidade da Câmara municipal que deve portanto arcar com as despesas e considera-las para o seu limite global.

Subsiste um ponto dos mais relevantes que é a questão da inclusão ou não dos encargos previdenciários da Câmara Municipal como

---

[37] REIS e MACHADO comentam a questão à luz da lei 4.320/64:
"*art. 35: Pertencem ao exercício financeiro:*
- *I – as receitas nele arrecadas;*
- *II – as despesas nele legalmente empenhadas;*

(...)
Necessário se torna observar o que dispõe o inciso II para que uma despesa possa ser considerada do exercício: que seja legalmente empenhada.
Considerando legalmente empenhada as despesas que:
- *são ordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar, inclusive por delegação de competência;*
- *tenham sido previamente empenhados;*
- *tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em créditos adicionais especiais ou extraordinários;*
- *obedeçam ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas desta obrigação;"*

REIS, Heraldo e MACHADO, J. Teixeira. *A Lei 4.320 Comentada.* Rio de Janeiro. IBAM, 30º ed., pág 90.

[38] Deve-se atentar para o correto entendimento da expressão "realização da despesa", conforme nos ensina REIS, Heraldo e MACHADO, J. Teixeira *op cit pag 138.*

[39] Nesse sentido ver REIS, Heraldo e Machado, J. Teixeira, *op cit*, pag152.

[40] Nesse sentido ver Decisão do Tribunal de Contas de Pernambuco TC n. 0121/01.

empregador no conceito de folha de pagamento. A opção pela inclusão, e conseqüente submissão ao limite dos 70% poderá, em alguns casos, inviabilizar o funcionamento da Câmara Municipal. Para elucidar a questão, observemos o que dispõe a Constituição Federal no seu artigo 195:

> *A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*
>
> ***I** - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:*
>
> ***a)** a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*
>
> ***b)** a receita ou o faturamento;*
>
> ***c)** o lucro;*

E mais adiante no artigo 240: "*Art. 240 – Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical."* Vê-se pois que a própria Carta Magna nos dá um luz ao observar que as contribuições sociais incidirão **sobre** a folha de salários[41] e não faz parte desta.

Cabe também buscar arrimo na jurisprudência sobre a matéria, senão vejamos:

> *"TRIBUTARIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIARIA. 13º SALARIO. No Regime da Lei 7.787/89, a contribuição de 20% sobre a folha de salários incide sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aí incluído o 13º Salário. O art. 3º, § 1º, desse diploma legal, complementando a regra do caput, suprimiu a contribuição específica que, destinada a cobertura do abono anual, era, no regime anterior, embutida na contribuição geral."*[42]
>
> *"TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. LEI 7.787/89. A teor da Lei 7.787/89, a contribuição previdenciária sobre a folha de salários é calculada sobre o total das remunerações pagas ou creditadas. O Décimo Terceiro Salário inclui-se nesse*

[41] Consideramos para fins desse trabalho o conceito de folha de salários coincidente com o conceito de folha de pagamento.

[42] (STJ, 2ª Turma, RE 106.034/GO, em 16/10/1997. Relator: Ministro Ari Pargendler. DJ 10/11/1997, p. 57735)

total. O § 1º do art. 3º dessa Lei extinguiu a contribuição específica, referente ao abono natalino."[43]

"CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS, INCLUÍDO O DÉCIMO TERCEIRO. LEI Nº 7.787/89. Ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal já se manifestaram sobre a legitimidade da incidência da contribuição previdenciária sobre o décimo terceiro salário, tendo em vista a natureza salarial da referida verba, conforme previsto no art. 201, § 4º, da Constituição Federal e na Súmula 207 do STF (AGRAG 208.569, Primeira Turma, e RE 219.689, Segunda Turma)."[44]

Logo, à luz da Carta Magna e dos pronunciamentos dos Tribunais Superiores e considerando o entendimento esposado sobre o alcance do conceito de "folha de pagamento", entendemos que as despesas de contribuições para instituição de previdência, fundo de garantia por tempo de serviço e outros encargos que a Câmara seja levada a atender na condição de empregador e resultantes do pagamento de pessoal e subsídio de vereadores não estão contemplados no limite dos setenta por cento destinados à folha de pagamento, no entanto, devem ser considerados para o cálculo das despesas totais do Poder Legislativo municipal.[45]

Malgrado esse entendimento, é bom lembrar que não há unanimidade sobre a questão. Alguns como Alcides Redondo Rodrigues[46] advogam a tese de que contribuições previdenciárias da Câmara de Vereadores na condição de empregadora teria uma natureza acessória em relação à "folha de pagamento" e, portanto também deveriam ser computadas para o limite dos 70%. Na verdade, essa tese não pode prosperar posto que não se trata de obrigações acessórias, mas sim, por força de lei, obrigações autônomas que devem ser consideradas como obrigações do empregador.

A verdade é que a tese da exclusão dos encargos previdenciários da Câmara como empregadora do conceito de "folha de pagamento" vem angariando adeptos conforme pronunciamento de diversas Cortes de Contas do país[47].

Por tudo que vimos, podemos perceber a complexidade do tema e as inúmeras implicações que a Emenda Constitucional nº 25 vem trazendo

---

[43] (STJ, 1ª Turma, RE 253.757/RS, em 06/02/2001. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. DJ 26/03/2001, p. 377)

[44] (STF, 1ª Turma, RE 258.937/RS, em 23/05/2000. Relator: Ministro Ilmar Galvão. DJ 10/08/2000, p. 1146)

[45] Neste sentido Decisão TCE-PE nº 1359/01, cujo Relator foi Conselheiro Substituto Carlos Maurício. Figueirêdo

[46] *apud* RODRIGUES, pag 15.

[47] Como nos TCEs de Minas Gerais e Maranhão e no TCM do Rio de Janeiro.

para o funcionamento das Câmaras Municipais. No mérito, entendemos que a promulgação da Emenda veio em boa hora, com o intuito de coibir abusos e excessos, no entanto, as vicissitudes de nossa federação e as diferenças abissais entre nossos mais de 5500 municípios, sem dúvida, requerem do aplicador da norma razoabilidade e ponderação para não inviabilizar o funcionamento dos Legislativos Municipais, o que feriria de morte os princípios democráticos esculpidos na Carta de 1988.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Emenda Constitucional nº 25: aspectos polêmicos. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, junho, julho, agosto, 2011. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-26-JUNHO-2011-MARCOS-NOBREGA-CARLOS-FIGUEIREDO.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir “x” na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Nenhuma informação disponível.