

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SAÚDE

PROCESSO Nº 14482e20

PARECER Nº 01470-20 (F.L.Q.)

VEREADOR. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E DA IMPESSOALIDADE. VALORES ABSOLUTOS. INSTRUÇÃO Nº 001/04, DESTE TCM/BA. Quando da fixação dos subsídios dos Edis, a Câmara Municipal, pautada nos princípios da anterioridade e impessoalidade, deverá observar as seguintes premissas, dentre outras:

- a) o valor do subsídio do agente político deverá ser absoluto, certo, determinado e fixado em moeda corrente nacional;
- b) não será admitida qualquer vinculação expressa em percentual ou em outro fator condicionante ao subsídio dos Deputados ou em relação à receita arrecada pelo Município que, por conseguinte, impactará no valor repassado a título de duodécimo.
- c) obediência aos limites legais (arts. 29, VI, alíneas “a” a “f”, e VII; 29-A da CF/88);
- d) não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, do Prefeito (art. 37, XI, CF).

A Presidente da **CÂMARA MUNICIPAL DE SAÚDE**, Vereadora Amanda Santos da Silva, por meio de expediente endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 14482e20, a respeito da fixação dos subsídios dos Edis, questiona-nos o seguinte:

“A Vereadora infrafirmada, Amanda Santos da Silva, vem requerer, por questão de prudência, orientação quanto ao entendimento desta corte referente à possibilidade da lei, que regulamentará os subsídios da próxima legislatura, determinar piso e teto salarial dos vereadores, tendo em vista a suposta variação da arrecadação municipal. Desta forma, a mesa diretora poderá, dentro dos parâmetros definidos na lei supracitada, optar pela melhor adequação dos subsídios a serem praticados no ano vindouro, após a confirmação do valor do repasse do duodécimo.” (grifo no original).

Pois bem; inicialmente, cabe-nos registrar que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, da Resolução TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre **em tese**, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, **na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.**

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que o exercício da vereança comporta o pagamento de contraprestação pelo desempenho do mandato eletivo, a ser fixada por lei de iniciativa da Câmara Municipal, que, por sua vez, possui autonomia para composição do respectivo valor, respeitados os limites e princípios constitucionalmente previstos.

Com feito, a remunerabilidade decorre da complexidade sociopolítica dos últimos tempos, cuja atividade parlamentar tornou-se bastante complexa, exigindo dos agentes políticos maior aprofundamento nos seus trabalhos, estudos e dedicação quase que exclusiva à vida pública. Nesse sentido, a remuneração, direito irrenunciável do Vereador, tem o condão de satisfazer suas necessidades básicas, criando condições efetivas para que qualquer cidadão possa ocupar um cargo político.

No que tange à fixação do subsídio dos Vereadores, a Carta Magna, no inciso VI, do artigo 29, assim dispõe:

“Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendido os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

- b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.”

Daí se extrai que o subsídio dos Vereadores, inclusive daquele que exercerá a função de Presidente da Câmara, **deverá ser fixado na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade.**

A construção legal disposta no art. 29, VI, da CF/88, mais que oportuna, impede a possibilidade de ocorrer autoconcessão de majoração dos próprios subsídios pelos Edis, já que a Câmara somente majorará os subsídios dos Vereadores que venham a compor a legislatura subsequente àquela que os majorou.

Conforme dito anteriormente, a fixação dos valores dos subsídios ocorrerá, exclusivamente, por lei municipal de iniciativa da Câmara de Vereadores, que, por sua vez, deverá observar as regras estatuídas nos arts. 29, VI, alíneas “a” a “f”, e VII, da CF/88, além das seguintes circunstâncias:

- a) a capacidade econômica do município e as disponibilidades financeiras;
- b) o limite para despesa total do Poder Legislativo em relação às receitas tributárias e transferências constitucionais, estabelecido no art. 29-A, da CF/88 (percentual conforme a população do município);
- c) o limite de despesa de pessoal da Câmara Municipal em relação aos valores financeiros que lhe forem destinados – 70% (setenta por cento), art. 29-A, §1º, da CF/88.

No particular, vale reproduzir, ainda, o teor da **Instrução nº 001/04**, editada por este Tribunal e alterada pelas Instruções 01/2006, 01/2011 e 01/2012, a saber:

“INSTRUÇÃO nº 001/04

(...)

b) o princípio constitucional da anterioridade exige que a fixação dos subsídios dos Vereadores seja efetivada no final de cada legislatura, com vigência para a legislatura subsequente, ficando vedada, dessa maneira, a fixação de subsídios, no curso de uma mesma legislatura;

c) os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade recomendam que a fixação dos subsídios ocorra em até 30 dias antes da realização do pleito municipal;

RESOLVE EXPEDIR A SEGUINTE INSTRUÇÃO:

1. A presente Instrução objetiva orientar as Câmaras Municipais quanto à fixação, e alteração, dos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, indicando, quanto aos primeiros, os referenciais que devem ser utilizados para tanto, bem como quanto à participação do Poder Legislativo Municipal no orçamento público local.

I – DA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

2. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais **serão obrigatoriamente fixados, em valores absolutos, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal.**

3. Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais serão estabelecidos em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias, bem como o estabelecimento de ajuda de custo em proveito dos Vereadores no início e ao final de cada legislatura, ainda que previsto na lei orgânica municipal.

4. Há de ser observado que o art. 34, §5º da Constituição do Estado da Bahia estabelece, de modo impositivo, um subteto que deverá ser por todos cumprido.

5. Por sua vez, há de se atentar para o Princípio Constitucional da RAZOABILIDADE, também conhecido como PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE EXCESSO, agindo como um limite à discricção do administrador que não pode agir ao sabor, exclusivo, da sua vontade e dos seus interesses pessoais.

6. Por último, na medida em que os subsídios dos agentes políticos municipais tenham sido fixados contrariamente às Constituições deve a Câmara Municipal constitucionalizar, no particular, a norma municipal.

II – DOS CÁLCULOS DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES

7. O referencial a ser utilizado para a fixação dos subsídios dos Vereadores, na forma preconizada nos itens anteriores, será a população do município e a sua receita (arts. 29, VI e VII, da CRFB), com percentualidade em relação ao valor percebido pelo Deputado Estadual.

8. O total da despesa resultante da soma dos subsídios recebidos pelos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município.

9. Os subsídios dos Vereadores, que devem ser fixados em valores absolutos, em moeda corrente, terão como referência os percentuais fixados no inciso VI, do art. 29, da CRFB, variarão entre 20% e 75% do subsídio do Deputado Estadual, com base em certidão fornecida pela Assembleia Legislativa, sendo vedada a sua alteração automática na oportunidade em que venham a ser fixados novos subsídios para os Deputados Estaduais que integrarão uma outra legislatura.

III – DA ALTERAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

10. A revisão geral anual relativamente aos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, observará o disposto no art. 37, X, da CRFB, ocorrendo sempre na mesma data e sem distinção de índices dos que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites referidos.

11. O subsídio do Presidente da Câmara poderá ser fixado de modo diferenciado dos demais Vereadores, não podendo, entretanto, ultrapassar o limite remuneratório estabelecido para os Edis do Município.

IV – DA PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO ORÇAMENTO E DOS LIMITES LEGAIS

(...)

14. O total da despesa do Poder Legislativo, aí se incluindo os subsídios dos Vereadores e excluindo-se os gastos com os inativos, não poderá ultrapassar os percentuais indicados na Emenda nº 58/2009, os quais oscilarão, tendo em vista a população do município, entre 7,0 % e 3,5 % incidentes sobre o somatório da receita tributária e das transferências, efetivamente realizado no exercício anterior.

15. A Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluída a despesa com o subsídio dos Vereadores, constituindo-se crime de responsabilidade do seu Presidente se tal vier a ocorrer.

(...)” (destaques no original e aditados).

Nos termos do quanto exposto no artigo 29, VI, da CF e da Instrução nº 001/04 desta Corte de Contas, não é possível aumentar ou fixar o valor dos subsídios no decorrer da legislatura. Permite-se apenas a reposição das perdas inflacionárias do período, por meio da revisão geral anual, desde que ocorra na mesma data e no mesmo índice concedido aos servidores municipais, de acordo com o artigo 37, X, da CF.

A Referida Instrução também destaca que **a fixação dos subsídios deverá ocorrer em valores absolutos**, em parcela única, sendo vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias.

Além de ratificar os limites impostos pela Carta Republicana quanto à fixação dos subsídios dos Vereadores, os quais deverão ser especificados em moeda corrente, variarão de acordo com a população do município e a sua receita, representando sempre uma percentualidade do valor auferido pelos Deputados Estaduais.

Ou seja, quanto maior a população municipal e a sua receita, maior será o percentual a ser aplicado sobre o vencimento dos Deputados Estaduais, ressaltando que o total da despesa com pagamento dos subsídios dos Vereadores não pode ultrapassar o valor de 5% (cinco por cento) da receita do município, ficando vedada a sua alteração automática quando da fixação de novo subsídio para os Deputados Estaduais que integrarão uma outra legislatura.

O Gestor Público deve observar, ainda, o quanto disposto no artigo 29-A, da CF, vazado nos seguintes termos:

“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 - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§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.

§2º 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.”

Diante de tudo o quanto anteriormente exposto, e respondendo objetivamente ao questionamento da Consulente, **quando da fixação dos subsídios dos Edis, a Câmara Municipal, pautada nos princípios da anterioridade e impessoalidade, deverá observar as seguintes premissas, dentre outras:**

- a) o valor do subsídio do agente político deverá ser absoluto, certo e fixado em moeda corrente nacional;**
- b) não será admitida qualquer vinculação expressa em percentual ou em outro fator condicionante ao subsídio dos Deputados ou em relação à receita arrecada pelo Município que, por conseguinte, impactará no valor repassado a título de duodécimo.**
- c) obediência aos limites legais (arts. 29, VI, alíneas “a” a “f”, e VII; 29-A da CF/88);**
- d) não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, do Prefeito (art. 37, XI, CF).**

Logo, a fim de se evitar que o Parlamentar “legisle em causa própria”, em patente afronta aos princípios da anterioridade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e finalidade pública, essa Corte de Contas orienta aos seus Jurisdicionados que a definição dos valores a serem pagos aos Vereadores a título de subsídio seja realizada ao final de uma legislatura para vigorar na subsequente, antes das eleições, em valores absolutos, certos e determinados, não sendo cabível, pelas razões aqui apresentadas, que a lei local atribua à Mesa Diretora o condão de definir no curso da próxima legislatura a “melhor adequação dos subsídios a serem praticados (...), após a confirmação do valor do repasse do duodécimo”.

Por fim, mas não menos importante, a respeito da temática em pauta, sugere-se ainda à Consulente, a leitura do “Guia de Orientações aos Gestores Municipais – Encerramento de Mandato 2020”, disponibilizado pela Escola de Contas deste TCM/BA, no site do Tribunal.

É o parecer.

Salvador, 29 de setembro de 2020.

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ

Revisado por Alessandro Macedo - Chefe da Assessoria Jurídica