

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRA DO AMPARO

PROCESSO Nº 21869e21

PARECER Nº 02266-21

SUBSÍDIO DIFERENCIADO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. POSSIBILIDADE. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E DA RAZOABILIDADE. PARCELA ÚNICA. FIXAÇÃO POR INTERMÉDIO DE LEI. LIMITES CONSTITUCIONALMENTE PREVISTOS. INSTRUÇÃO Nº 001/04 DESTE TRIBUNAL.

Malgrado seja possível a fixação de subsídio diferenciado para o Vereador que ocupará o cargo de Presidente da Câmara, devem ser obedecidos os princípios da anterioridade e da razoabilidade, ser definido em parcela única (vedado o acréscimo de verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias), por Lei de iniciativa da Câmara Municipal (não se confunde com Regimento Interno), não podendo ser ultrapassados os limites remuneratórios estabelecidos constitucionalmente para os Edis do Município.

O Presidente da Câmara de Vereadores do **MUNICÍPIO DE RIBEIRA DO AMPARO**, Sr. Edson Conceição dos Santos, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 21869e21, apresenta os seguintes questionamentos:

“Considerando haver disposição legal no âmbito regimental do Poder Legislativo acerca do subsídio do Presidente de modo diferenciado;

Considerando a possibilidade desse valor ser caracterizada como verba de representação;

Considerando não exceder o percentual de 25% dessa verba a remuneração do edil integrando a remuneração final;

Considerando haver obediência aos princípios da anterioridade e razoabilidade aos limites previstos na Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal;

1) Com base nas premissas acima, pode haver fixação do subsídio a ocupante do cargo de Presidente da Câmara até o limite indicado para efeito de representação do Poder? 2) A referência legal para o referido aumento pode

*encontrar tão somente referência dentro do Regimento Interno do Legislativo?"
(destaques no original)*

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, por força do quanto disposto nos artigos 3º, §4º, e 209, parágrafo único, III, do Regimento Interno deste Tribunal, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de caso concreto apresentado.**

Portanto, **as orientações lançadas neste opinativo são dissociadas da realidade vivenciada no âmbito do Município de Ribeira do Amparo.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento discordante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, imperioso consignar que a remunerabilidade dos Vereadores decorre da complexidade sociopolítica dos últimos tempos, sendo que a 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 dos Edis, tem o condão de satisfazer suas necessidades básicas, criando condições efetivas para que qualquer cidadão possa ocupar cargo político.

Com efeito, 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 princípios e limites constitucionalmente previstos.

Sobre o ato normativo apropriado para tratar da matéria em questão, o artigo 37, X, da Constituição Federal estatui que:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios

de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)” (grifos aditados)

Daí se infere também que a iniciativa da Lei que trata sobre o subsídio dos Edis compete à Câmara Municipal. É o que se conclui, inclusive, da leitura dos artigos 51, IV, 52, XIII, e 61, §1º, II, “a”, todos da CF, aplicáveis, pelo princípio da simetria, na esfera municipal; vejamos:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)” (grifos aditados)

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)” (grifos aditados)

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)” (grifos aditados)

Esse também foi o posicionamento perfilhado por este Tribunal de Contas, quando do julgamento da Denúncia nº 05277-15, que teve como Relator o Exmo. Conselheiro José Alfredo Rocha Dias. Confira-se:

“(…)

Cabe aqui também reforçar o quanto já afirmado antes de que a espécie normativa necessária para a fixação ou a alteração da remuneração dos servidores é a **lei** em sentido estrito, **de iniciativa de cada Poder**. Assim dispõe a norma constante do art. 37, inciso X da Carta Magna, que prescreve textualmente que **“a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa provativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”**.

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

Fixada tal premissa, no que tange à fixação do subsídio dos Vereadores, acrescente-se, ainda, que o artigo 29, VI, da Carta Magna 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 a remuneração dos Vereadores, inclusive daquele que exercerá a função de Presidente da Câmara, deverá ser fixada na legislatura anterior para surtir efeitos na subsequente, em obediência ao princípio da anterioridade.

Ademais, o subsídio dos Vereadores será estabelecido pelas respectivas Câmaras Municipais, considerando-se os limites máximos apontados no supratranscrito artigo 29, VI, e o quanto disposto no artigo 29, VII, ambos da Carta Constitucional, além das seguintes circunstâncias:

- a) a capacidade econômica do Município e as disponibilidades financeiras;
- b) o limite para despesa total do Poder Legislativo Municipal em relação às receitas tributárias e transferências constitucionais, fixado no artigo 29-A da CF (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), nos termos do artigo 29-A, §1º, da CF;
- d) a regra do artigo 37, XI, da CF, no sentido de que o subsídio mensal do Vereador não poderá exceder, em espécie, o do Prefeito.

No particular, vale reproduzir 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

- a) a Lei Orgânica Municipal não é o instrumento normativo apropriado para a fixação dos subsídios, eis que se limita, no particular, a estabelecer critérios;
- 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;

(...)

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

(...)

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)

De mais a mais, com relação ao Vereador eleito para exercer a função de Presidente da Casa Legislativa, registre-se que a sua atividade parlamentar não é restrita apenas aos trabalhos plenários. A representação do Poder Legislativo, entendida na sua forma mais ampla (não se confunde com verba de representação), engloba também as ações vinculadas à administração da própria Câmara.

Discorrendo sobre as funções inerentes ao cargo de Presidente da Casa de Leis, Hely Lopes Meirelles, em seu livro “Direito Municipal Brasileiro”, 10ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes, página 478, leciona que: “Além da representação da Câmara e da direção dos trabalhos plenários, que são funções precípua e naturais do presidente, outras atribuições lhe são cometidas para o bom funcionamento da Câmara, de suas comissões e de seus serviços auxiliares”.

À vista disso e com esteio no item 11 da Instrução nº 001/04, tem-se que o Vereador, na condição de Presidente da Câmara, pode ser recompensado financeiramente com subsídio diferenciado dos demais, face às funções inerentes ao cargo que ocupa.

Nesto ponto, cabe esclarecer que, embora exista limite máximo para a fixação do subsídio do Presidente da Câmara, não há percentual estipulado, nem valor absoluto, entre a remuneração deste e a dos demais Vereadores. Ou seja, a determinação do valor estabelecido como remuneração está dentro do poder discricionário do Gestor, que o exercerá em consonância com o princípio da razoabilidade e sem ultrapassar os limites constitucionais fixados em relação aos subsídios dos Edis do Município.

Todavia, conforme explicitado anteriormente, quando da fixação do subsídio dos Vereadores, inclusive do Presidente da Câmara, deve ser definido em valor absoluto, em parcela única, por Lei de iniciativa da Câmara Municipal (não se confunde com Regimento Interno), vedado o acréscimo de verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias.

Além disso, deve ser observado o princípio da anterioridade, sendo fixado na legislatura anterior para surtir efeitos apenas na subsequente, salientando que, de acordo com o artigo 44, parágrafo único, da CF, “Cada legislatura terá a duração de quatro anos”.

Chama-se atenção, também, para o fato de que a instituição de verba de representação em favor de Presidente de Câmara de Vereadores afronta o quanto estipulado no artigo 39, § 4º, da CF, transcrito a seguir:

“Art. 39. (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

(...)” (grifos aditados)

A respeito do tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em “Direito Administrativo”, 21ª edição, Editora Atlas, página 505, leciona que:

“Ao falar em **parcela única**, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o **acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.” (destaques no original)

De tal sorte, não há que se falar no estabelecimento de verba de representação, a ser auferida, no exercício regular de suas funções, por Vereador no exercício da Presidência da Câmara (remunerado através de subsídio). Isso porque a aludida parcela, na prática,

implicaria em acréscimo ao subsídio legalmente estipulado ao agente político em questão, desrespeitando, pois, o quanto disposto no artigo 39, § 4º, da CF.

Nesse mesmo sentido, manifestou-se o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos autos da Consulta nº 273030/09, que teve como Relator o Exmo. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, vejamos:

“Consulta. Retificação de tese. Instituição de verba de representação de caráter remuneratório em favor do presidente da Câmara de Vereadores. Violação ao disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Possibilidade de fixação de subsídios diferenciados ao Chefe do Poder Legislativo e aos membros da Mesa, desde que observados o subteto municipal, representado pelo subsídio do prefeito (art. 37, inciso XI, da Lei Maior) e os limites máximos estabelecidos no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, de acordo com o número de habitantes do município. Revogação parcial do art. 14 e total do art. 21 da Instrução Normativa nº 72/2012.” (grifos aditados)

Diante de todo o exposto, conclui-se que, **malgrado seja possível a fixação de subsídio diferenciado para o Vereador que ocupará o cargo de Presidente da Câmara, devem ser obedecidos os princípios da anterioridade e da razoabilidade, ser definido em parcela única (vedado o acréscimo de verba de representação ou quaisquer outras espécies remuneratórias), por Lei de iniciativa da Câmara Municipal (não se confunde com Regimento Interno), não podendo ser ultrapassados os limites remuneratórios estabelecidos constitucionalmente para os Edis do Município.**

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste Parecer.

À consideração superior.

Salvador, 16 de dezembro de 2021.

Thayana Pires Bonfim
Assessora Jurídica