



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

**DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

- 1. Expediente nº:** 904/2017.
2. Classe de Assunto: 03 - Expediente
2.1. Assunto: 05 – Consulta sobre salário de vereadores de Gurupi
3. Consulente: Antônio Valdônio Rodrigues Loiola
4. Órgão: Câmara Municipal de Gurupi -TO/TCE
5. Relator: Conselheiro Napoleão Souza Luz Sobrinho 4ª Relatoria

6. PARECER TÉCNICO JURÍDICO Nº 015 / 2017

6. 1. Versa o presente processo de consulta, sobre o valor remuneratório devido e legal dos vereadores da Câmara Municipal de Gurupi/TO.

6. 2. Pronunciamento do Conselheiro Relator, por meio do Despacho nº 139/2017, determinando as providências de tramitação de praxe dos autos, encaminhando-os a Quarta Diretoria de Controle Externo e outros Órgãos Técnicos internos.

7. Preliminarmente.

7. 1. Ante a legitimidade das autoridades consulentes, titulares dos órgãos municipais epigrafados, e a pertinência da matéria em foco, inserida dentre as competências constitucionalmente outorgadas às Cortes de Contas e passível de resposta em tese, opino no sentido de conhecimento da consulta. Art. 150, § 3º, do RI/TCE.

8. Análise/Fundamentação

8. 1. Desde a edição da Constituição Federal de 1988, a forma e limites para a fixação, majoração ou percepção de remuneração por parte de agentes políticos municipais vêm sofrendo alterações significativas.

8. 2. O texto constitucional originário atribuía competência às Câmaras Municipais de fixar, para vigorar na legislatura subsequente (Princípio da Anterioridade), a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, limitando-a àquela recebida pelo Prefeito (art. 37, inciso XI).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8. 3. A Emenda Constitucional n.º 01, de 31 de março de 1992, manteve o Princípio da Anterioridade e estabeleceu mais dois limites máximos, a saber:

A remuneração dos Vereadores não poderia superar a 75% da remuneração dos Deputados Estaduais; o total da despesa com a remuneração dos Vereadores estaria limitado a 5% da receita do Município.

8. 4. Quanto a Emenda Constitucional n.º 19, de 05 de junho de 1998 - a da Reforma Administrativa - produziu relevantes modificações no ordenamento jurídico, notadamente no sistema de remuneração dos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, pois, segundo a mencionada norma, os mesmos:

- a) 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 (art. 39, § 4º);
- b) este **SUBSÍDIO** será **fixado** por **LEI** - em sentido formal -, de iniciativa da Câmara Municipal, para vigorar na mesma legislatura - fora extinto o Princípio da Anterioridade, segundo o qual a Câmara Municipal fixaria a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores apenas da legislatura seguinte (art. 29, VI);
- c) o **SUBSÍDIO** dos Vereadores limitar-se-á ao subsídio do Ministro do STF, a 75% do subsídio do Deputado Estadual e o total dos subsídios pagos a estes a 5% da receita do Município (art. 29, VI e VII, e art. 37, XI);
- d) a **alteração** dos valores destes **SUBSÍDIOS** só ocorrerá através de **LEI** - em sentido formal - específica, de iniciativa da Câmara Municipal, apenas quando houver revisão geral dos demais servidores públicos, **sempre na mesma data e sem distinção de índices** (art. 37, X).

8. 5. Entretanto, questão controvertida, desde a publicação da EC n.º 19/98, foi saber se os seus dispositivos tinham ou não **aplicação imediata**.

8. 6. Em Sessão Administrativa ocorrida em 24/06/98, o Supremo Tribunal Federal, por 7 votos a 4, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Veloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão, deliberou que:

"Não são auto-aplicáveis as normas do art. 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição, na redação que lhes deram os arts. 3º e 5º,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

respectivamente, da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal - que servirá de teto, nos termos do art. 48, XV, da Constituição, na redação do art. 7º da referida Emenda Constitucional n.º 19, depende de lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal". Em decorrência disso, "o Tribunal não teve por auto-aplicável o art. 29 da Emenda Constitucional n.º 19/98, por depender, a aplicabilidade dessa norma, da prévia fixação, por lei, nos termos acima indicados, do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Por qualificar-se a definição do subsídio mensal como matéria expressamente sujeita à reserva constitucional de lei em sentido formal, não assiste competência ao Supremo Tribunal Federal, para, mediante ato declaratório próprio, dispor sobre essa específica matéria".

8. 7. Ao assim deliberar, concluindo, administrativamente, não eficaz os arts. 37, inciso XI, e 39, §4º, da CF/88, o Supremo Tribunal Federal sufragou o entendimento que a sistemática remuneratória anterior à EC n.º 19/98 ainda é a aplicável aos agentes políticos municipais.

"Não podem, ainda, as Câmaras Municipais tomar a iniciativa de lei que modifique a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, só o podendo fazer depois de promulgada a lei específica de que trata o art. 48, XV, da Constituição Federal."

8. 8. Assim, as Câmaras Municipais não poderiam alterar o *quantum* remuneratório dos agentes políticos da edilidade até o final da presente legislatura ou, se ocorresse antes, até a plena vigência da Emenda Constitucional 19/98.

8. 9. O fato é que, até então, a LEI específica de que trata o art. 48, inciso XV, da Constituição Federal, ainda não foi editada.

8. 10. As normas regulamentares da remuneração dos agentes políticos municipais detêm natureza temporária, pertencem ao grupo daquelas que já nascem com prazo certo de vigência. As que estão em vigor, foram editadas para vigor de janeiro de 1997 a dezembro de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

2000. Consequentemente, para o exercício de 2001, prosperando o impasse, os Municípios estarão desprovidos de normas específicas e eficazes para regulamentar o sistema de remuneração dos agentes políticos.

8. 11. É claro que o ordenamento jurídico não deixaria de dar solução para a lacuna ventilada, mas, em se tratando de matéria tão controvertida, a qual já mereceu destaque em três emendas constitucionais, com relevantes alterações na forma de elaboração e limites, nada melhor do que uma norma específica para regulamentá-la, notadamente quando tanto se festeja a gestão pública transparente e planejada e o controle de gastos com pessoal.

8. 12. É inerente à interpretação jurídica, a busca do melhor sentido da norma, especialmente perquirindo no mundo do ser (dos fatos) as suas novas valorações, de modo a aproximar-se da finalidade impregnada em sua fórmula. Ou nas palavras do mestre Flóscolo da Nóbrega:

"A lei não tem, pois, conteúdo fixo, invariável, não pode viver para sempre imobilizada dentro de uma fórmula verbal, de modo impermeável às reações do meio, às mutações da vida. Tem de ceder às imposições do progresso, de entregar-se ao fluxo existencial, de ir evoluindo paralela à sociedade e adquirindo significação nova, à base das novas valorações."

8. 13. Outro ponto importante a frisar, advém da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal).

8. 14. A mencionada legislação introduziu no sistema normativo, especialmente naquele voltado a regular as finanças públicas, disciplinas relativas ao controle de despesas, algumas, exclusivamente, destinadas a resguardar as gestões sucessivas de eventuais excessos cometidos por gestores em final de mandato.

8. 15. O controle da despesa com pessoal mereceu destaque, afinal, em regra, representa a despesa administrativa mais vultuosa. O art. 21, da mencionada lei, estabelece vários requisitos a observar para o aumento da despesa nesse elemento econômico, sob pena de nulidade do ato. Já o parágrafo primeiro, do mesmo dispositivo, estabelece, de forma especial para os gestores em final de mandato, que:

"Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (...)".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8. 16. Frise-se bem, que, segundo as regras do caput e do parágrafo único do art. 21, as restrições não são dirigidas a quaisquer atos de administração de pessoal, indistintamente, e sim, apenas àqueles que ocasionem aumento da ‘folha de pagamento’.

8. 17. Na mesma esteira, é de bom alvitre mencionar que, uma vez traçadas tais regras em norma infraconstitucional (Lei Complementar), não se pode olvidar das próprias exceções previstas nesta, como doutras delineadas em norma hierarquicamente superior; a Constituição Federal - marco inicial do intérprete ao divagar pelas entranhas do sistema normativo.

8. 18. A adequação à Lex Mater é, inclusive, pressuposto de validade da própria produção legislativa derivada, tanto no aspecto formal, quanto material. Ou como enuncia o Professor Celso Ribeiro Bastos, em sua magistral obra *Curso de Direito Constitucional*:

"Dos atos jurídicos infraconstitucionais cobra-se a legalidade. Devem eles estar de acordo com o preceituado formalmente e, se for o caso, materialmente em nível hierárquico superior."

8. 19. Aliás, o Princípio da Supremacia da Constituição Federal impõe a submissão às suas normas qualquer interpretação jurídica, como corolário dos Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica, devendo os Tribunais, em especial, manterem controle vigilante, como bem acentua o Ministro Celso Mello, do Supremo Tribunal Federal:

"Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica – dos Tribunais especialmente – porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste – enquanto for respeitada – constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos".

8. 20. Nessa versão, as exceções às regras do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, podem ser assim agrupadas:

8. 21. Atos que assegurem revisão geral anual de remuneração de agentes públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices, quanto a LEI que os autorize tenha sido editada antes do período proibitivo previsto no parágrafo único, do art. 21, da LRF (exceção explícita na própria LRF, art. 21 c/c art. 17, § 6º).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Atos que decorram de mandamentos constitucionais. Exemplo: o reconhecimento de direitos adquiridos.

8. 22. Outrossim, não se pode olvidar da Emenda Constitucional n.º 25/2000, de 14 de fevereiro de 2000, publicada no DOU dos mesmos mês e ano, que, ao entrar em vigor em 1º de janeiro de 2001, modificará e acrescentará dispositivos no Capítulo da Constituição Federal que trata dos Municípios, estabelecendo limites **específicos** de despesas com o Poder Legislativo Municipal em dois grupos bem definidos, a seguir:

- a) Limites de gastos do Poder Legislativo Municipal (inclusive com subsídios de Vereadores e demais despesas de pessoal e exclusive com os inativos) – art. 29-A.
- b) Anote-se bem, que a EC n.º 25/2000 também estabelece limite para a despesa com ‘Folha de Pagamento’ nas Câmaras municipais, ou seja, **limite específico** de gastos com pessoal.

8. 23. Como se trata de normas de natureza financeira que entrarão em vigor no início do próximo exercício, os respectivos orçamentos deverão observá-las. A razão disto, decorre do período de vigência da lei orçamentária (um exercício financeiro ou ano civil) e do Princípio da Hierarquia das Leis. Os dispositivos da Constituição Federal (mesmo alterados por Emendas Constitucionais) se sobrepõem aos prescritos em lei complementar.

8. 24. Logo, o **limite específico** de despesa com pessoal, no caso das Câmaras Municipais, será aquele consignado na EC n.º 25/2000, posto que o legislador, no exercício do Poder Constituinte derivado, optou por estabelecer tal regra em nível constitucional, a qual prevalecerá quando confrontada com normas de hierarquia inferior.

8. 25. Os demais dispositivos da LRF – Lei Complementar n.º 101/2000 – regulamentador do art. 169, da Constituição Federal, que delega a esta espécie normativa a competência para estabelecer limites de despesa de pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não conflitantes com os da EC n.º 25/2000, serão plenamente aplicáveis, especialmente, os que disciplinam os chamados **limites globais** e a composição da despesa com pessoal.

8. 26. Finalmente, salientamos que não há regra de equiparação de valores de subsídios de agentes políticos entre Municípios, mesmo entre aqueles economicamente semelhantes. As regras de fixação de subsídio ou remuneração obedecem aos parâmetros constitucionais, legais e à **manifestação da vontade popular** concretizada através dos Poderes constituídos, no exercício da autonomia administrativa, inerente a cada ente da federação.

9. Conclusão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9. 1. Ante todo o exposto, opino, em preliminar, pelo conhecimento das formulações propostas e, no mérito, respondendo ao consulente nos seguintes termos:

1. Os **SUBSÍDIOS** do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais deverão ser **fixados** por **LEI** - em sentido formal -, de iniciativa da Câmara Municipal (CF/88, art. 29, V e VI).
2. Cada **SUBSÍDIO** deverá ser fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (CF/88, art. 39, § 4º).
3. Os **SUBSÍDIOS** do **Prefeito**, do **Vice-Prefeito** e dos **Secretários Municipais** estão limitados ao **SUBSÍDIO** do Ministro do STF (CF/88, art. 29, V).
4. Os **SUBSÍDIOS** dos **Vereadores** estão limitados ao subsídio do Ministro do STF, a 75% do subsídio do Deputado Estadual e o total da despesa com os mesmos não poderá superar a 5% da receita do Município (CF/88, art. 29, VI e VII, e art. 37, XI).
5. Os limites previstos na **EC n.º 25/2000** (Quadros 1, 2 e 3) devem ser cotejados, em face de sua plena vigência já marcada para 1º de janeiro do ano seguinte – início do próximo exercício financeiro.
6. Os valores pagos até então, a título de remuneração, **não poderão ser majorados** quando da fixação dos **SUBSÍDIOS**, salvo revisão geral anual de remuneração e subsídio de servidores públicos e agentes políticos, na mesma data e sem distinção de índices, se a LEI que a autorize houver sido editada antes de 05/07/2000 (CF/88, art. 37, X; LC 101/2000, art. 21 c/c art. 17, § 6º).

Encaminhamento para superior apreciação.

COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, em Palmas, aos 07 dias do mês de março de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

MARIA JOSE MARTINS

Cargo: AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 236861

Código de Autenticação: 558fecbaa840aff96e74a3238d968837 - 07/03/2017 16:44:53